

Alkotmánytani és jogi alapismeretek



SZALAI ANDRÁS
ERDŐS CSABA

Dialóg Campus

ALKOTMÁNYTANI ÉS JOGI ALAPISMERETEK

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Szalai András – Erdős Csaba

ALKOTMÁNYTANI ÉS JOGI ALAPISMERETEK

Az Alkotmánytani és jogi alapismeretek című
tantárgy egyetemi tankönyve

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető
Kristó Katalin

Szakmai lektor
Kukorelli István

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	9
1. Az alkotmány, alkotmányosság	11
1.1. Az alkotmány fogalma, funkciója	11
1.2. Az Alaptörvény mint jogforrás	12
1.3. Az alkotmányosság elvei	13
1.4. A helyi önkormányzatok alkotmányos keretei	14
Önellenőrző kérdések	16
2. Alkotmánytani alapfogalmak	17
2.1. Államforma	17
2.2. Kormányforma	17
2.3. Államszerkezet	18
Önellenőrző kérdések	19
3. A népképviselő és a népszavazás	21
3.1. A népszuverenitás jelentése	21
3.2. Az országgyűlési választások, országos népszavazás	22
3.3. Helyi önkormányzati választás, helyi népszavazás	23
Önellenőrző kérdések	25
4. Jogi és jogforrástani alapismeretek	27
4.1. A jog, jogrendszer meghatározása	27
4.2. A jogforrás fogalma és fajtái	28
4.2.1. Az Alaptörvény	28
4.2.2. Az Alkotmánybíróság határozatai	28
4.2.3. A jogszabályok	29
4.2.4. Nemzetközi jogforrások helye a jogrendszerben	35
4.2.5. Bíró alkotta jog	36
4.2.6. Szokásjog	36
4.3. Érvényesség és hatályosság	37
4.3.1. Fogalmi különbség	37
4.3.2. A jogszabályok érvényessége	37
4.3.3. A jogszabályok hatálya	38
4.4. A jogszabályok logikai és szerkezeti felépítése	40
4.4.1. A logikai és szerkezeti egységek rendeltetése	40

4.4.2. A jogszabály logikai egységei:	40
4.4.3. A jogszabály szerkezeti egységei	41
4.5. A jogalkalmazás és jogértelmezés	42
4.5.1. A jogalkalmazás fogalma, menete	42
4.5.2. Jogértelmezés	43
4.5.3. Joghézag, analógia	44
4.5.4. Vélelem, fikció	44
Önellenőrző kérdések	44
5. Az államszervezet	47
5.1. Az Országgyűlés	47
5.1.1. Az Országgyűlés jellege	47
5.1.2. Az Országgyűlés megbízatása	48
5.1.3. Az Országgyűlés szervezete	48
5.1.4. A döntéshozatal szabályai az Országgyűlésben	51
5.1.5. Az Országgyűlés főbb hatáskörei	51
5.1.6. Az országgyűlési képviselők jogállásának egyes kérdései	53
5.1.7. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata	53
5.2. A köztársasági elnök	54
5.2.1. A köztársasági elnök jogállása	54
5.2.2. A köztársasági elnök megválasztása	54
5.2.3. Az államfő felelőssége	54
5.2.4. Az államfő hatáskörei	55
5.2.5. Az államfői tisztség megszűnése	56
5.2.6. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok kapcsolata	56
6. A kormány	57
6.1. A végrehajtó hatalom fogalma	57
6.2. A kormány fogalma	57
6.3. A kormány megalakulása	58
6.4. A kormányforma és a kormánytípus	58
6.5. A kormány ülése	60
6.6. A kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolata	61
7. Az Alkotmánybíróság	63
7.1. Az Alkotmánybíróság funkciója	63
7.2. Az alkotmánybíráskodás fogalma, modelljei, hazai története	63
7.3. Az Alkotmánybíróság és tagjainak jogállása	65
7.4. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre	66
7.4.1. A hatáskörök áttekintése	66
7.4.2. A közpénzügyi hatáskör-korlátozás	67
7.4.3. A „megduplázott” normakontroll	67
7.4.4. Az előzetes és utólagos normakontroll fontosabb szabályai	68
7.4.5. Az alkotmányjogi panasz fontosabb szabályai	70

7.4.6. Vélemény készítése az alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzat feloszlására irányuló eljárásban	71
8. A bíróságok	73
8.1. Az igazságszolgáltatás fogalma, funkciói	73
8.2. Az igazságszolgáltatás alapelvei	75
8.2.1. Az alapelvekről általában	75
8.2.2. Az igazságszolgáltatás általános elvei	76
8.2.3. A büntetőeljárás speciális elvei	78
8.3. A bírósági rendszer	79
9. Az ügyészség	81
9.1. Ügyészségi modellek	81
9.2. Az ügyészségi hatáskörök	81
9.3. Az ügyészség szervezete	82
10. Az alapvető jogok biztosa	83
10.1. Az ombudsmani intézmény jellemzői	83
10.2. Az alapvető jogok biztosának jogállása	84
10.3. Az alapvető jogok biztosának hatásköre és eljárása	84
Önellenőrző kérdések	84
11. Alapvető jogok	87
11.1. Az alapvető jogok fogalma, funkciói és az alapvető kötelezettségek	87
11.2. Az alapvető jogok osztályozása	88
11.2.1. Az alapjogok generációi	88
11.2.2. Az alapjogok jellege	89
11.2.3. Egyéni és kollektív jogok	89
11.2.4. Emberi és (állam)polgári jogok	90
11.3. Az alapjogok korlátozása	90
11.4. Az alapjogok védelme	91
11.5. Egyes alapjogok	91
11.5.1. A törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmódhoz való jog	92
11.5.2. A személyes adatok védelme	95
11.5.3. A közérdekű adatok nyilvánossága	97
Önellenőrző kérdések	99
Irodalomjegyzék	101

Vákát oldal

Előszó

Az Önkormányzati szaktanácsadó szakirányú továbbképzési szak *Alkotmánytani és jogi alapismeretek* című tárgyának tankönyvét tartja kezében az olvasó. A tantárgy a képzésalapozó ismeretanyag, az alkotmánytani alapfogalmak és az alapvető jogi fogalmak ismertetésére vállalkozik. A jelen mű tehát nem az alkotmánytan vagy a közjog egészét öleli fel, hanem azt tűzi ki célul, hogy bevezesse a tisztviselőket az alkotmánytani és a jogi alapismeretekbe. Fontosnak tartottuk, hogy az alkotmányjogi intézményeken túlmutatóan a klasszikus alkotmánytani fogalmakra is kitérjünk, mint például a kormányforma, az államszerkezet, a népszuverenitás és az alkotmányos elvek. A jogi alapismeretek keretében, a joghoz és a jogszabályokhoz kapcsolódó olyan alapvető fogalmakat mutattunk be, amelyek segítséget nyújthatnak eligazodni a magyar jogrendszerben, valamint olyan témakörökre is figyelmet fordítottunk, amelyek túllépnek a klasszikus alkotmányjog keretein, mint például a jogalkalmazás, a jogszabályok logikai és szerkezeti egységei.

A képzés céljához kapcsolódóan arra törekedtünk, hogy támogassuk a magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz megfelelően képzett, és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselői réteg kialakulását. Hangsúlyozzuk, hogy ennek a tankönyvnek a keretében célunk nem lehetett az, hogy az alkotmánytan és a közjog egészét átfogó könyvet adjunk az olvasó kezébe. Ez lehetetlen vállalkozás lenne egy alapismereteket közlő tárgy esetében. Célunk egy áttekintő ismeretadás, amelyből kiindulva az önkormányzati szaktanácsadó képessé válik arra, hogy értse a közjog legalapvetőbb intézményeit, és tudja, hogy a jogforrások rengetegében mit hol keressen. Ismerje meg, hogy a magyar alkotmányos berendezkedésnek melyek az alapvető szabályai, elvei, melyek a jogrendszert megalapozó intézmények. A témában az alapvizsga és a szakvizsga keretében is tanulhattak már a tisztviselők, de ezeken kívül számos monográfia, tanulmány is rendelkezésükre áll a jogi irodalomban. Jelen mű célja tehát nem más, minthogy az államszerkezet legfontosabb intézményeinek funkcióját bemutassa a hallgatók számára, és hogy iránytűként szolgáljon a jogrendszer tengerében. Nem a bonyolult alkotmányjogi problémák eldöntésében fogunk segítséget nyújtani, hanem példákat fogunk adni arra, hogy a szaktanácsadók a helyi önkormányzatok életében felmerülő egyes közjogi kérdések esetében honnan, milyen jogforrásból kaphatnak segítséget.

A könyv tematikáját tekintve ugyan részben követi az alkotmánytani munkák főbb fejezeteit, azonban kifejezetten az önkormányzatok működésére kíván fókuszálni.

A könyv az alkotmánytani és jogi alapfogalmakkal, az alapvető intézményekkel arra kíván rávilágítani, hogy az önkormányzatiság milyen szerepet tölt be az államszerkezetben, valamint hogy a jognak mi a funkciója a helyi önkormányzatok működésében. Igyekeztünk közérthetően fogalmazni, azonban egyes szakkifejezések ismertetésétől és használatától nem tudtunk eltekinteni, hiszen ezeknek az alapintézményeknek az ismerete nélkülözhetetlen az önkormányzati szakértők képzése során.

Szalai András

Vákát oldal

1. Az alkotmány, alkotmányosság

Az alkotmány olyan különleges jogforrás, amely nemcsak az állam, a helyi önkormányzatok működését, de mindannyiunk életét is meghatározza. Az alkotmány és alkotmányosság nélkül a polgárok kiszolgáltatottak lennének akár az állam akár embertársaikkal szemben, mert nem lenne egy olyan alapvető dokumentum, amely megállapítaná az állam korlátait, és biztosítaná a polgárok szabadságjogait. Ez utóbbiak, mint az államhatalom korlátai és az emberek alapvető szabadságjogai a demokratikus államok alkotmányainak legfontosabb szabályozási területei. Az alkotmányok ugyanis tartalmazzák többek között az állami szervek legfontosabb szabályait, és megfogalmazzák az alapvető jogokat. Az alkotmány legfontosabb funkciója ezért nem más, mint, hogy jogi keretet szabjon az államhatalom működésének és garanciákat nyújtson a polgárok szabadságának tiszteletben tartására, védelmére.¹

Mielőtt a jogrendszer és az államszervezet alapvető intézményeivel megismerkednénk, szükséges tisztázni, hogy mit értünk alkotmányon, Alaptörvényen, hiszen ez jogrendszerünk alapja, közigazgatásunk pedig alkotmányos jelentőségű tevékenység.

1.1. Az alkotmány fogalma, funkciója

Az alkotmány fogalmának meghatározásakor a *történeti* vagy másképpen íratlan alkotmány, és az *írott* (vagy kartális) alkotmány fogalmait kell egymástól megkülönböztetni. Az alkotmány azokat a legfontosabb szabályokat tartalmazza, amelyek korlátozzák az államhatalmat, biztosítják a polgárok alapvető jogait. Az alkotmányokban ezen kívül megtaláljuk az államszervezet felépítésére és a jogrendre vonatkozó legfontosabb szabályokat is.

Az előbb felsoroltak azonban nem feltétlenül vannak egyetlen törvényben összefoglalva. A történeti alkotmány törvények sokaságából, illetve más alkotmányos szokásokból áll. Ilyen az angol alkotmány, de ilyen alkotmánya volt hazánknak is egészen 1949-ig. Mindenki hallott már az 1222-es aranybulláról, az 1848-as áprilisi törvényekről, a kiegyezés törvényeiről vagy „király nélküli királyság” alapját képező 1920. évi I. törvenycikkről, amely a kormányzói jogállás egyes kérdéseit rendezte. Ezek a törvények és más alkotmányos szokások alkották a magyar történelmi íratlan alkotmányt. *Lényegében az első írott alkotmányunk az 1949. évi XX. törvény volt, amely az 1989-es rendszerváltásig valójában nem is tekinthető szoros értelemben vett alkotmánynak, hiszen nem korlátozta az államhatalmat. Ez az Alkotmány tehát 1989 és 1990-ben jelentősen átalakult. 2011-ben azonban az Országgyűlés új alkotmány fogadott el, amelynek megnevezése Magyarország Alaptörvénye, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.*

¹ KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 22.

A kartális alkotmánynak különböző elnevezései lehetnek. Vannak olyan országok, ahol alkotmánynak, máshol alkotmánytörvénynek hívják.² A harmadik lehetőség az alaptörvény megnevezés, ez utóbbira példa a Bonni Alaptörvény, amely Németország alkotmánya. Hazánk alaptörvénye írott alkotmánynak tekinthető, mert ez tartalmazza többek között az államszervezetre és az alapvető jogokra, köteleességekre vonatkozó legfontosabb szabályokat. Ugyanakkor szükséges hozzátenni, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmányra is hivatkozik, amikor kimondja: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”³

1.2. Az Alaptörvény mint jogforrás

Az Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén áll, így azzal nem lehet ellentétes sem törvény, sem pedig más jogforrás. Az Alaptörvény elfogadásához, illetve módosításához az országgyűlési képviselők kétharmados szavazata szükséges. Magyarország Alaptörvénye a korábbi alkotmánytól eltérően új szerkezeti felépítésű. Nemcsak az ünnepélyes bevezető jellege a Nemzeti hitvallás rögzítése jelentős változás, de lényeges az is, hogy az alapvető szabadságjogok megelőzik az államszervezetre vonatkozó rendelkezéseket. A régi alkotmány formálisan törvény volt, míg az *Alaptörvénynek nincs száma, így formálisan sem tekinthetjük egyszerű törvénynek.*

Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései (Ár.) az Alaptörvény mellett jogforrásként funkcionált volna a jogalkotó elképzelése szerint. Az Alkotmánybíróság (AB) a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban azonban egy fundamentális döntést hozott az Alaptörvény szerepét, helyét illetően. Az Alkotmánybíróság ugyanis rámutatott arra, hogy jogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény tartalma. Az Alaptörvény végén, vagyis annak posztambulumban, az alkotmányozó „első egységes” alkotmányként definiálta az Alaptörvényt. Egységes jogi dokumentumként határozhatjuk meg tehát, mert az alkotmánymódosítások és kiegészítések be kell, hogy épüljenek a normaszövegbe. Az AB elvi élel leszögezte, hogy súlyos alkotmányos jogbizonytalanságot okozna az, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan lenne. Az Alaptörvényen kívül tehát más dokumentum nem tartalmazhat alaptörvényi rendelkezéseket.⁴

² TÉGLÁSI András (2013): Az alkotmány fogalmának, jelölésének és elfogadási módozatainak tipológiája. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerkezeti és Tankönyvkiadó. 593.

³ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) R cikk (3) bek.

⁴ Az egységes dokumentum követelményének mégis mintha ellentmondana, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmány hagyományait restaurálta azáltal, hogy nemcsak a Nemzeti hitvallásban, hanem az Alapvető rendelkezések között is elhelyezte a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozást. Az Alkotmánybíróság már érintette ezt a rendelkezést a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban, és nem értelmezte ezt az alkotmányos szabályt pusztán szimbolikusnak.

1.3. Az alkotmányosság elvei

Alkotmánya egy antidemokratikus államnak is lehet, hiszen a volt szocialista országok is rendelkeztek írott alkotmánnyal. Ezért van nagy jelentősége annak, hogy az alkotmányos elvek ne csak papíron létezzenek, hanem azok ténylegesen a gyakorlatban is érvényesüljenek.

A demokrácia, a jogállamiság, a hatalommegosztás, a pluralizmus elve olyan alkotmányos elvek, amelyek kijelölik az államhatalom mozgásterét, és szabadságot biztosítanak az ország polgárainak. Az Alaptörvény funkciója megoltalmazni minden polgárt az önkényről, a visszaéléssel szemben. Ezek az alkotmányos elvek a korábbi alkotmányban is ismertek voltak, legfeljebb a szabályozás módszerét vagy a szabályok részleteit tekintve van eltérés. Az alkotmányos elvek az Alaptörvény egészét áthatják, és iránymutatással szolgálnak a jogalkotónak, jogalkalmazónak, a közhatalommal rendelkezőknek, de az egyének számára is. Önmagukban is értelmezhetők, de valójában nehezen választhatók el egymástól, hiszen a jogállamiságnak része a hatalommegosztás, és nehezen képzelhető el önmagban a demokrácia a pluralizmus nélkül. Az Alaptörvény is együtt említi két alkotmányos elvet, amikor kimondja *Magyarország független, demokratikus jogállam*.

Az Alaptörvény ünnepélyes bevezetője a Nemzeti hitvallást deklarálja, vagyis hazánk az 1944. március 19-én elvesztett állami önrendelkezésének visszaállítat 1990. május 2-tól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Az Alaptörvény ezt tekinti a demokrácia és az alkotmányos rend kezdetének. A demokrácia összefüggésben van a később tárgyalandó népszuverenitással is, amely a nép főhatalmát jelenti. A hatalom tehát a néptől ered, és az országgyűlési választások eredményeképpen a képviselők többsége választja meg a kormányfőt, továbbá többségi döntéssel születnek meg a törvények is. A többség uralma nem vezethet azonban a többség zsarnokságához, ezért az ellenzék legfontosabb funkciója, hogy megakadályozza a demokrácia felszámolásának lehetőségét, a hatalomkoncentrációt, és lehetőségei szerint korlátozza a kormányzati hatalmat anélkül, hogy annak relatív autonómiáját kétségbe vonná.⁵

A jogállamiság tartalmi jellemzőit sem a korábbi alkotmány, sem a hatályos Alaptörvény nem tartalmazza. A jogállam nem pusztán azt jelenti, hogy az állam betartja és betartatja a jogszabályok rendelkezéseit. A jogállam egy önkorlátozó állam, ahol jogbiztonság van. Számítalan AB döntés lenne felhozható példaképpen a jogállamiság lényegének bemutatására, itt mi most a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot kívánjuk példaként megemlíteni, és érzékeltetni ennek az alkotmányos elvnek a létjogosultságát. Az Alkotmánybíróság ebben az említett határozatában, [a]z 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló törvényt vizsgálta,⁶ és kifejtette, hogy „[n]emcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.”⁷

⁵ BIHARI Mihály – POKOL Béla (1998): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 415–416.

⁶ Ez volt az úgynevezett Zétényi–Takács féle törvényjavaslat.

⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

A hatalmi ágak megosztásának elvét a korábbi alkotmány kifejezetten nem mondta ki, de azt a jogállamiságból levezette és több határozatában is megerősítette az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény leszögezi, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, és senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. A hatalmi ágak szétválasztásának jól ismert klasszikus elmélete szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat el kell választani egymástól, mert bármelyik kettő összefonódása zsarnokságot eredményez – írta Montesquieu *A törvények szelleméről* című, 1748-ban született művében.⁸ Európában sok országban a parlamentáris kormányforma elterjedésével és megszilárdulásával a montesquieu-i elgondolást némileg szükséges átértelmezni. Ugyan a bírói függetlenség alkotmányos alapelve nem kérdőjeleződött meg, de az elválasztás a másik két hatalmi ág, vagyis a parlament és a kormány esetében már másképpen érvényesül. Az Alkotmánybíróság is hivatkozási alapként szolgálhat, mert a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat leszögezte, hogy a „törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a Parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg.”⁹

Ezzel szemben viszont az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág függetlenségét hangsúlyozta, amikor rámutatott arra, hogy „a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [...] Ebből következően a bíróság nem is lehet olyan kölcsönös meghatározottságban és függésben a többi hatalmi ágtól, amilyenben azok egymás között vannak.”¹⁰

A pluralizmus a latin többes szám kifejezésből származik. Leggyakrabban a politikai pluralizmusra szokták leszűkíteni, de kifejezi a vallási, ideológiai, filozófiai stb. pluralizmust is. Nem létezhet demokrácia pluralizmus nélkül, ezért az Alaptörvény a politikai pluralizmust illetően tartalmazza, hogy „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. A demokratikus közvélemény kialakulásához választási kampányidőszakban szükséges megfelelő tájékoztatás érdekében politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül, az esélyegyenlőséget biztosító, sarkalatos törvényben meghatározott feltételek mellett közölhető.”¹¹

1.4. A helyi önkormányzatok alkotmányos keretei

A helyi önkormányzatok alkotmányos alapjait is az Alaptörvényben találhatjuk meg. Az Alaptörvény a 31–36. cikkében rendelkezik a helyi önkormányzatokról, de „elszórtan” is találhatunk a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokkal. Az Alaptörvény tehát csak a legfontosabb rendelkezéseket tartalmazza az önkormányzatokat illetően. Így deklarálja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása

⁸ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor.

⁹ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

¹⁰ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

¹¹ Alaptörvény 9. cikk (2)–(3) bek.

érdekében helyi önkormányzatok működnek.”¹² Az Alaptörvényben megtalálható cikkek többek között felsorolják az önkormányzatok alapvető jogait, az önkormányzatok legfontosabb szerveit, tartalmazzák a képviselő-testület rendeletére vonatkozó legfontosabb szabályokat, az önkormányzati választások legfontosabb kérdéseit. Ez tehát azt jelenti, hogy az Alaptörvény rendezi ugyan a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályokat, de alacsonyabb szintű jogforrásokban is találhatunk az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény kifejezetten ki is mondja, hogy „[a] helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”¹³

Az Alaptörvény csak az adott állam jogrendszerére vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza, lehetetlen és indokolatlan lenne, ha az alkotmány rendelkezne minden az önkormányzatokra vonatkozó kérdéssről. Így azt alacsonyabb szintű jogforrásra bízta. Ebből az is következik, hogy az alacsonyabb szintű jogforrások viszont nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény, a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) például nem mondhatja ki azt, hogy a helyi képviselő-testületet a jegyző vezeti, mert az Alaptörvény a polgármesternek tulajdonítja ezt a jogkört.

Ez a példa meglehetősen direkt és egyszerű volt, ezért most álljon itt egy összetettebb kérdés, amely még ugyan a korábbi alkotmány idején merült fel, de minden további nélkül jó példa lehet az alkotmányosságra, hiszen a hivatkozott szabályt az Alaptörvény is tartalmazza. A korábbi Alkotmány, tehát A Magyar Köztársaság Alkotmánya annak érdekében, hogy a parlamenti többségnek meglegyen a mozgástere a közigazgatási szervezet *átalakítása terén*, kimondta, hogy akár kétharmados (másképpen minősített, ma úgy nevezzük: sarkalatos), akár egyszerű többséggel elfogadott törvény is tartalmazza minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölését, azt az Országgyűlés egyszerű többséggel elfogadott törvényben is módosíthatja.¹⁴ Az akkori kormány a megyei közigazgatási hivatalokat regionálissá szervezte át, ezért az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott ennek alkotmányellenességére. Az Alkotmánybíróság elvi éllel szögezte le, hogy „ha az államigazgatási szervet a törvényhozó 2/3-os törvényben hozta létre, intézményesítette, az a szabályozás, amely megváltoztatja az ilyen szerv jogállását, a 2/3-os törvényben szabályozott szervezeti kereteit, – mivel az az Alkotmány valamely 2/3-os többséget előíró rendelkezésének érvényesítését szolgálja – a minősített többséggel elfogadott törvényi szabályozás lényegi elemének megváltoztatását eredményezi.”¹⁵ Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában pedig arra mutatott rá, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény „fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést.”¹⁶ Az AB szerint tehát az Alkotmány hivatkozott rendelkezése csak abban az esetben engedte meg a kétharmados törvény módosítását egyszerű többséggel, ha az kizárólag a szerv megnevezésére irányult.

¹² Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

¹³ Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

¹⁴ Az 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya 34. § (2) bek.

¹⁵ 90/2007. (XI. 14.) AB határozat.

¹⁶ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat.

Önellenőrző kérdések

1. Mi a különbség a történeti és a kartális alkotmány között?
2. Miért semmisítette meg az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseit?
3. Foglalja össze, hogy miért minősítette alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság a Zétényi–Takács-féle törvényjavaslatot!
4. Kinek és melyik művéből származik az alábbi idézet?

„Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani. Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól.”

2. Alkotmánytani alapfogalmak

2.1. Államforma

Az alkotmánytannak vannak olyan alapvető fogalmai, amelyek egy állam vizsgálatakor elsőként merülnek fel. Az államforma leggyakoribb típusai a köztársaság és a királyság (monarchia). Az államforma arra ad választ, hogy milyen az államfő legitimációja. Látható lesz, hogy ma már ez a fogalom meglehetősen másodlagossá vált a kormányformához képest. A korábbi abszolutista monarchiák versus köztársasági államforma szembeállításkor, a köztársasági államformával a demokratikus elkötelezettséget kívánták kifejezni az államok. Ma már azonban ennek nincs jelentősége, hiszen demokratikus államok között is találunk jelentős számú monarchiát is.¹⁷

2.2. Kormányforma

A kormányforma lesz tehát a meghatározóbb fogalom, amely azt mutatja meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között milyen kapcsolat van, a végrehajtó hatalom feje felelős-e a parlamentnek, illetve hogy a kormányfői és államfői tisztség elkülönül vagy egy kézben összpontosul.¹⁸

A *prezidenciális* vagy elnöki kormányforma jellemzője, hogy az államfő egyben kormányfő is, a végrehajtó hatalom feje. Az elnök politikailag nem felelős a törvényhozó hatalomnak, így csak jogi felelőssége van, ellenben politikai okból a törvényhozó hatalom nem tudja megbuktatni őt. Ilyen például az USA kormányformája. A *félprezidenciális* kormányforma abban hasonlít erre, hogy a végrehajtó hatalom feje ugyancsak nem buktatható meg a törvényhozó hatalom által, de már létezik külön kormány is miniszterelnökkel, aki viszont felelős a törvényhozó hatalomnak (például Franciaország).

A *parlamentáris* kormányformában a kormánynak politikai felelőssége van, mert politikai okból megvonhatja tőle a bizalmat a parlament. Működhet monarchikus államformában és köztársaságban is egyaránt. Előbbiben az államfő az uralkodó, az utóbbiban pedig a köztársasági elnök, akik politikailag nem felelnek a parlamentnek. Inkább csak formálisan tekinthetők a végrehajtó hatalom fejének, mert a kormányfő, illetve a kormány ténylegesen a végrehajtó hatalom csúcsszerve. Hazánk államformája köztársaság, amelyet az Alaptörvény is deklarál. A kormányformát viszont nem határozza meg, de egyértelműen

¹⁷ Így például az Egyesült Királyság, Belgium, Hollandia, Spanyolország, Dánia, Norvégia, Svédország.

¹⁸ SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENCE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog: fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar. 79.

az állami szervek alkotmányjogi-politikai működésének alapján parlamentáris kormányformának tekinthetjük.

2.3. Államszerkezet

Az államszerkezet nincs összefüggésben sem az államformával, sem a kormányformával. Az államszerkezet a területi hatalommegosztást jelenti, és arra a kérdésre ad választ, hogy az adott ország egyes területei rendelkeznek-e a szuverenitás bizonyos kritériumaival, illetve milyen kapcsolat van a központi hatalom és az adott állam területi egységei között.

Az *unitárius* (Franciaország, Románia, Szlovákia, Magyarország) vagy másképpen egységes államszerkezetben az állam csak egy politikai és jogi hatalmat ismer, az állam teljes területén minden lakosra ugyanazok a központi jogforrások alkalmazandók.¹⁹ Egy központi hatalom, egy alkotmány van, tehát nincsenek speciális területek, amelyek saját alkotmánnyal, parlamenttel vagy kormánnyal, vagyis függetlenséggel rendelkeznének, a szuverenitásnak ezen jellemzőivel ugyanis nem bírnak.

A *föderáció* vagy szövetségi államszerkezet általában valamilyen történelmi ok alapján alakul ki egy országban. Az emberiség fele ma már szövetségi államokban él, láthatóan tehát a föderalizmus eszméje sok országot elért.²⁰ Nincs ugyanakkor összefüggés az országok lakosság száma és terület nagysága között, amely determinálná, hogy a nagy területtel és népességgel rendelkező országok feltétlenül föderatív államok lennének. Szövetségi állam ugyanis Ausztria, Belgium is, de az Amerikai Egyesült Államok, Németország, is felhozható példaképpen. A föderációban tagállamok (landok, kantonok) vannak, amelyek saját alkotmánnyal, törvényhozó és végrehajtó hatalommal rendelkeznek. Kétszintű tehát az ilyen állam, mert szövetségi szintet és tagállami szintet lehet megkülönböztetni. A szövetségi szervek mindenkire nézve kötelező rendelkezéseket hozhatnak, míg a tagállami szervek csak az adott területre, vagyis tagállamra nézve. Ezért fordulhat elő, hogy az USA-ban bizonyos tagállamokban van halálbüntetés, míg más tagállamokban nincsen. A föderációban vagy összetett államokban tehát a központi igazgatás a szövetségi szintű szervek tevékenységét jelenti, amelynek ellentétpárja a tagállami szervek által végzett igazgatás. Az unitárius államokban viszont a központi igazgatás ellentétpárja a helyi. Látható ebből, hogy a föderatív berendezkedésű országban a helyi igazgatást a tagállamon belül kell keresnünk.²¹ Föderációban a helyi önkormányzati rendszer és a rájuk vonatkozó szabályok a tagállami alkotmánytól is függhetnek. Magyarország egységes tehát unitárius állam, ugyanakkor a képviselő-testület rendeletet, vagyis jogszabályt is alkothat, de az önkormányzatok nem rendelkeznek a szuverenitásnak az előbb ismertetett jellemzőivel.

A *konföderáció* vagy államszövetség államok lazább kapcsolatát jelenti, amelyben közös intézményeket hoznak létre, de ezek a közösen működtetett szervek nem hozhatnak kötelező érvényű és kikényszeríthető döntést a résztvevő államokra nézve. Svájc hivatalos

¹⁹ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 85.

²⁰ Uo. 86.

²¹ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 151.

nevében ugyan benne van a konföderáció kifejezés, de szövetségi államnak minősül ténylegesen.²²

A *regionális* államokat bizonyos értelemben az unitárius és a föderatív államszerkezet között helyezkedik el. Európában elsősorban az etnikai (például Spanyolország) és területi (például Olaszország) konfliktusok kezelésének megoldásaként alakultak át egyes országok regionális állammá. A regionális államokban az egyes területi autonómiák bizonyos jogköröket gyakorolhatnak. Akár parlamenttel és kormánnyal is rendelkezhetnek, de ezek nem föderációk, mert a régiók intézményrendszerét a központi végrehajtó hatalom ellenőrizheti. A központi hatalom kezében maradnak a legfontosabb hatáskörök, pl. megváltoztathatja a régiók határait (föderációban ez tilos). A régióknak nincs olyan jellegű képviselőjük szövetségi szinten, mint a föderációk parlamentjei esetében.

Önellenőrző kérdések

1. Mi a jellemzője a prezidenciális kormányformának?
2. Milyen kormányformája van hazánknak?
3. Mit mutat meg az államszerkezet fogalma?

²² BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (2014): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar. 44.

Vákát oldal

3. A népképviselő és a népszavazás

3.1. A népszuverenitás jelentése

A népszuverenitás a francia forradalomból nőtt ki és terjedt el a kontinensen. A népszuverenitás, egyszerűen megfogalmazva a nép hatalmát jelenti. A nép a hatalmát elsősorban a parlamenti választások során, azaz közvetett módon gyakorolhatja. Ez utóbbi különösen igaz Nagy-Britanniára, ahol nem is a népszuverenitás, hanem a parlamenti szuverenitás eszméjéből kiindulva a közvetlen demokráciát kifejezetten ellenzik arra hivatkozva, hogy a népszavazás megbontja az alkotmányos rendszer egyensúlyát és kiüresíti a parlament hatáskörét.²³ Az Egyesült Királyságban a Brexitről hozott népszavazási döntés után nem kezdődhetett meg a kilépési folyamat parlamenti jóváhagyás nélkül. Az elsőfokú londoni majd a Legfelsőbb Bíróság ítélete szerint a parlament szuverén jogköre a kilépés elkezdésének jóváhagyása.

A népszuverenitás ezzel szemben azt jelenti, hogy a *hatalom forrása a nép*, amely hatalmát közvetetten a választásokon és kivételes esetben, közvetlenül népszavazás útján gyakorolhatja. A népszavazás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája hazánkban, de kivételes megvalósulása esetén a képviselői hatalomgyakorlás felett áll, a népszavazás döntése kötelező a parlamentre is.

Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy a helyi önkormányzati választás, nem a népszuverenitás megvalósulásához vagy egyik formájához kötődik. A népszuverenitás alanya ugyanis az egész ország választópolgárainak összességét jelenti.²⁴ Az Alkotmánybíróság egyik határozatában rámutatott, hogy önkormányzathoz való jog összefüggésben áll a népszuverenitás elvével, de attól eltérő kategória. A helyi önkormányzás joga az egy mástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét illeti meg.²⁵

A népszuverenitáshoz kapcsolódik a *demokratikus láncolat* fogalma, ami lényegében azt jelenti, hogy a népre lehessen végső soron visszavezetni a kinevezés, választás legitimitását. Ennek érzékeltetésére a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatát hozzuk fel példaként, amelyben úgy érvelt a testület, hogy ha a bírakat nem közvetlenül a nép választja, akkor valamilyen más hatalmi ág közvetítésével kell elnyerniük megbízatásukat, ezzel vezethetik vissza hatalmukat a néphez. Az AB leszögezte, hogy szimbolikus jelentősége van annak, hogy a semleges bírói tisztség a semleges államfő kinevezésével jön létre.

²³ KÜPPER, Herbert (2009): A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban. I. Jura, 15. évf. 1. sz. 71.

²⁴ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 266.

²⁵ 22/1993. (IV. 2.) AB határozat.

3.2. Az országgyűlési választások, országos népszavazás

Az Alaptörvény a választásokra, népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályokat tartalmazza, a részleteket pedig más jogforrásokban találhatjuk meg. Az országgyűlési választások esetében az alapvető jogforrások az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény. A népszavazás esetében a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.) az alapvető jogforrás. Ennek a törvénynek a preambuluma kimondja, hogy a nép hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja. A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében a polgárok közvetlenül, népszavazás útján is részt vehessenek. Ugyanezen jogok a helyi közhatalom gyakorlása keretében a helyi önkormányzat közösségét is megilletik.

A választások szabályainak megértéséhez szükséges a választási rendszerek és a választójogi alapelvek rövid ismertetése. A *relatív többségi választási rendszer* jellemzője, hogy a képviselőjelöltek közül az szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapta. Annak nincs jelentősége, hogy ez több vagy kevesebb, mint 50%-os szavazatot jelent, mert csak azt kell figyelembe venni, hogy a győztes kapta az adott választókerületben a legtöbb szavazatot. Az *abszolút többségi rendszerben* viszont a szavazatok több mint 50%-át kell elnyerni. *Arányos választási rendszerben* listákra lehet szavazni a leadott szavazatok arányában, ezek arányában annyi képviselő szerez mandátumot a párt listájáról amennyi arányban szavazatot kapott a párt. Magyarországon a négyévenként tartott országgyűlési képviselők választásának rendszere *vegyes választási rendszer*, amely az egyéni választókerületekben a relatív többségi, a pártlistákra leadott szavazatok esetében az arányos választási rendszerek jellemzői jelennek meg.

A választójogi alapelvek nemcsak az országgyűlési, hanem a helyi önkormányzati választások esetében is alkalmazandók. Ennek értelmében a választójog általános és egyenlő, a szavazás pedig közvetlen és titkos kell legyen.

Az Alaptörvény szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen. Ez utóbbi két fogalom az aktív és a passzív választójogot jelenti. Az *aktív választójog* azt jelenti, hogy a választópolgár milyen feltételekkel jogosult szavazni, míg a *passzív választójog* azt, hogy milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy indulhasson a választásokon jelöltként a választópolgár, vagyis, hogy rá szavazhassanak. Az országgyűlési választásokon, aki nem rendelkezik magyarországi lakóhellyel, az csak pártlistára szavazhat, egyéni választókerületi jelöltre azonban nem. Passzív választójoghoz viszont nincs szükség a magyarországi lakóhelyre.

A népszavazás a hatályos alkotmány szerint lehet kötelező és fakultatív. A különbség abban van, hogy kötelező esetében nem mérlegelhető a népszavazás elrendelése, így legalább kétszázezer választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást köteles elrendelni. A köztársasági elnök, a kormány vagy százezer választópolgár kezdeményezésére viszont az Országgyűlés eldöntheti, hogy elrendeli vagy sem a népszavazást, itt tehát a kikényszeríthetőség hiányzik. Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés viszont kötelező az Országgyűlésre, így nincs véleménynyilvánító, hanem csak ügydöntő országos népszavazás.

Országos népszavazáson részt vehetnek azok, akik az országgyűlési képviselők választásán választók. Az országos népszavazás akkor érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

A gyakorlatban azonban nem ezek a legfontosabb kérdések, vagy másképpen fogalmazva a leggyakoribb problémák, hanem az aláírásgyűjtő ív hitelesítése. A népszavazásra javasolt konkrét kérdést ugyanis, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtani a Nemzeti Választási Bizottsághoz. A Nemzeti Választási Bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha a népszavazási kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. Országos népszavazás tárgya ugyanis csak az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. Azonban nem bármely országgyűlési hatáskörből származó kérdést lehet népszavazáson eldönteni. Ezeket hívjuk tiltott tárgyköröknek.²⁶

3.3. Helyi önkormányzati választás, helyi népszavazás

Az önkormányzati szaktanácsadó számára fontos lehet megismerkedni a helyi önkormányzati választás és a helyi népszavazás alapvető fogalmaival. Az önkormányzati autonómia egyik sarokköve ugyanis, hogy a képviselőket és a polgármestereket nem a központi hatalom nevezi ki, hanem maguk az igazgatottak vesznek részt a megválasztásukban.

A helyi önkormányzati választások legfontosabb jogforrásai a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény és a már korábban említett választási eljárási törvény a 2013. évi XXXVI. törvény.

Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, választásán aktív és passzív választójoggal rendelkezzen. Az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának is joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, választásán választó és választható legyen. Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek aktív választójoga van, azonban nem választható. A választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat, választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. Nem rendelkezik sem parlamenti sem önkormányzati választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

²⁶ A 8. cikk (3) bekezdése értelmében nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről, a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról, az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásáról szóló törvények tartalmáról, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről, az Országgyűlés feloszlásáról, képviselő-testület feloszlásáról, hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről, valamint megelőző védelmi helyzet kihirdetéséről és meghosszabbításáról, katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos kérdésről, közkegyelem gyakorlásáról.

A választási rendszer a település lakosságától függ. A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település esetében egyéni listás választási rendszerben, 10 000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben – egyéni választókerületben és kompenzációs listán – jutnak mandátumhoz.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek öt éves mandátuma eltér az országgyűlési képviselők négyéves megbízatásától. Ennek oka a hatalommegosztásban keresendő, vagyis abban, hogy ne essen egybe a parlament és a helyi önkormányzatok ciklusa. Öt éven belül is megszűnhet azonban a polgármesterek, képviselők megbízatása és ezekben az esetekben időközi választást kell tartani.

Az időközi választás főbb esetei az alábbiak:

- Ha az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatták vagy feloszlott.
- Ha az egyéni választókerületi képviselő vagy a polgármester, főpolgármester megbízatása megszűnik.
- A fővárosi közgyűlés feloszlása esetén időközi választást kell kiírni valamennyi fővárosi kerület polgármesteri tisztségére.
- Ha az egyéni listán kevesebb jelölt indul, mint a megválasztható képviselők száma, vagy az egyéni választókerületben nem volt jelölt, vagy nem volt polgármester jelölt, a választást nem lehet megtartani.
- Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő számú szavazattal érte el.
- Ha két vagy több polgármesterjelölt vagy főpolgármester jelölt egyenlő számú legtöbb szavazatot kapott.
- Ha az egyéni listás választáson kevesebb képviselőt választanak meg a be nem töltött képviselői helyekre.

A helyi népszavazáson részt vehetnek mindazok, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán aktív választójoggal rendelkeznek. A kezdeményező lehet a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, bizottsága az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál. Ez utóbbi esetben a képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást. A képviselő-testület helyi népszavazást azonban csak a hatáskörébe tartozó ügyben rendelhet el. Kivéve a költségvetésről és a zárszámadásról, helyi adókról, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről, a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról. Ezek a kérdések tehát tiltott tárgykörnek minősülnek.

Hasonlóan, mint az országos népszavazás esetében a helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – be kell nyújtani a helyi választási bizottsághoz. A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon közzéteszi. A helyi népszavazásra javasolt kérdéssel szemben az a törvényi követelmény, hogy úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el

tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. A helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szemérem sértő vagy más módon megbotránkoztató kifejezést sem.

Önellenőrző kérdések

1. Mi a különbség a föderáció és az unitárius állam között?
2. Soroljon fel három föderatív államot!
3. Milyen kormányformája van hazánknak?
4. Mi a különbség az aktív és a passzív választójog között?
5. Soroljon fel három olyan tárgykört, amelyben nem lehet országos népszavazást tartani!
6. Mit jelent a választójog általánossága?
7. Mi a különbség a kötelező és a fakultatív népszavazás között?
8. Mi a különbség a parlamenti szuverenitás és a népszuverenitás között?
9. Mit jelent, hogy a helyi önkormányzati képviselők választási rendszere a település lakosságától függ?
10. Milyen törvényi követelmények vannak a helyi népszavazásra javasolt kérdéssel szemben?

Vákát oldal

4. Jogi és jogforrástani alapismeretek

Jelen fejezetben nem kívánunk arra vállalkozni, hogy a jog fogalmának számtalan nézőpontból történő megközelítését kifejtjük, ez jelen tankönyv keretében lehetetlen vállalkozás is lenne. Célunk az, amit már az előszóban hangsúlyoztunk, hogy a joghoz kapcsolódó alapvető fogalmakat ismertessük annak érdekében, hogy segítséget nyújtsunk az eligazodáshoz a magyar jogrendszerben, hiszen a jogforrások határozzák meg a helyi önkormányzat képviselő-testületének működését, de egy köztisztviselő ellen indított fegyelmi eljárás szabályait is, ahogyan az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság működését is.

4.1. A jog, jogrendszer meghatározása

Ahogy utaltunk rá a jog fogalmát nagyon sokan és sokféleképpen értelmezték már, ezért nem is kíséreljük meg ezeknek a bemutatását. Ugyanakkor azt érdemes megjegyeznünk, hogy a jognak van változatlan és állandó ismertetőjegyekkel bíró fogalma, viszont tartalma természetesen tértől és időtől változó.²⁷ *A jog az állam által alkotott vagy az állam által elismert olyan magatartási szabályokat jelenti, amelyek kötelezőek, érvényesülésüket állami szervek kényszerrel biztosítják.* A jog a jogalkotótól származik, így többnyire az államot szokás megjelölni, mint aki alkotja a jogot. Ugyanakkor az állam elismerheti a jogot, mint a nemzetközi jog esetében, vagy ilyennek tekinthető a szokásjog is.

A jogrendszert is a jog fogalmához nagyon sokféleképpen lehetne definiálni. Elterjedt az a felfogás, amely adott állam hatályos jogforrásainak a rendezett összességét érti jogrendszer alatt.

A jogrendszernek közjogra és magánjogra történő felosztását Ulpianus (Kr. u. 228-ban halt meg) fogalmazta meg, vagyis közjog az, ami a római államot érdekli, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja.²⁸

A közjog az államszervezet felépítésére és működésére vonatkozó, valamint az egyén és az állam viszonyát meghatározó szabályokat jelenti. A közjogi viszonyokban a közérdek kerül előtérbe és alá-fölérendeltségi viszonyokról beszélhetünk. A közjogban az úgynevezett *kogens*, vagyis eltérést nem engedő, kötelező szabályok a jellemzőek. A magánjogban ezzel szemben a magánérdek jelenik meg, és a mellérendeltségi viszonyokat jelenti (például szerződéskötéskor a felek). Az eltérést engedő (diszpozitív) szabályok fontos szerepet kapnak (a felek számára sok esetben eltérést enged a törvény, így az egymás között kötött szerződésekben eltérhetnek egyes szabályoktól).

²⁷ MOÓR Gyula (1994): *Jogfilozófia*. Budapest, Püski Kiadó. 174.

²⁸ TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 79.

Az önkormányzatok működésében kiemelt jelentősége van a közérdeknek, így a közjogi szabályoknak, de azok nem kizárólagosak. Az önkormányzatok is kötnek polgári jogi szerződéseket, tehát polgári jogi viszonyoknak is alanyai lehetnek. Egy önkormányzat ugyanis tulajdonosa lehet egy gazdasági társaságnak, vagy éppen vásárolhat egy ingatlant.

4.2. A jogforrás fogalma és fajtái

A jogforrás fogalmát, illetve annak fajtáit azért szükséges tudnunk, mert ennek az ismeretében tudjuk megismerni, hogy az jogrendszert, és így az önkormányzatok működését is meghatározó jogi normák honnan erednek (belső jogforrás), és mi annak az eredménye, vagy másként a megjelenése (külső jogforrás). A jogforrás ugyanis jelentheti azt, ahonnan származik a jog, ezt szokás *belső jogforrásnak* hívni, amely a jogalkotó szervet jelöli, például Országgyűlés, kormány, helyi önkormányzat képviselő testülete stb. A *külső jogforrás* lehet például a törvény, kormányrendelet, helyi önkormányzat képviselő testületének rendelete stb. Nemcsak a jogforrások jellemzőit kívánjuk bemutatni, hanem konkrét példákön keresztül kívánjuk bevezetni az olvasót a magyar jogforrások fajtáiba.

A jogforrások fajtái:

- Alaptörvény,
- Alkotmánybíróság határozatai,
- jogszabályok
- közjogi szervezetszabályozó eszközök,
- nemzetközi szerződések
- bíró alkotta jog
- szokásjog.

4.2.1. Az Alaptörvény

Az Alaptörvény jellemzőit és jogrendszerben betöltött helyét már meghatároztuk korábban. Itt arra szeretnénk visszautalni, amit korábban megjegyeztünk, hogy más dokumentumban nem lehet alaptörvényi szabályokat rögzíteni, mert egységesnek kell lennie alkotmányunknak. A posztambulom úgy fogalmaz, hogy *Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.*

4.2.2. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogforrások alkotmányosságát, határozatot hoz, amellyel megsemmisítheti a jogforrásokat, ezért negatív jogalkotónak hívjuk. Az Alkotmánybíróság döntésének indokolásában foglalt érvelése befolyásolja a jogalkotó és a jogalkalmazó későbbi magatartását.

45/2012. (XII. 29.) AB határozat
Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek
alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről

„Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban – *dr. Holló András és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Lenkóvics Barnabás, dr. Szalay Péter és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek (2011. december 31.) a kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről szóló része (preambuluma), 1–4. cikke, 11. cikk (3) és (4) bekezdése, 12., 13., 18., 21., 22. cikkei, 23. cikk (1) és (3)–(5) bekezdései, 27. cikke, 28. cikk (3) bekezdése, 29. cikke, 31. cikk (2) bekezdése valamint 32. cikke alaptörvény-ellenes, ezért azokat a kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal, 2011. december 31-ével, illetve a 23. cikk (3)–(5) bekezdését 2012. november 9-ével megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.”²⁹

A fenti részlet egy AB határozat, ebben a döntésében az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében megsemmisítette visszamenőleges hatállyal Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseit. A párhuzamos vélemény olyan vélemény, amely egyetért a határozattal, de eltérő indokokkal, míg a különvélemény azt jelenti, hogy az alkotmánybíró nem ért egyet a többségi véleménnyel, tehát magával a döntéssel sem.

4.2.3. A jogszabályok

Az Alaptörvény felsorolja, hogy melyek a jogszabályok hazánkban:

- a törvény,
- a kormányrendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete a miniszterelnöki rendelet, a kormány tagjának rendelete,
- önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete,
- helyi önkormányzati rendelet.

Ez a felsorolás egyúttal hierarchiát is jelent, bár ez ennél összetettebb kérdés, amit a helyi önkormányzati rendelet esetében ki is fogunk fejteni. Szeretnénk hozzátenni, hogy mindez „normális” alkotmányos körülmények között van így, ugyanis minősített helyzetekben más jogalkotók is vannak. A kormányon kívül jogalkotóvá válik a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején, a köztársasági elnök pedig szükségállapot idején.

Törvény

A törvény az Országgyűlés által alkotott jogszabály. A parlament a törvényhozás monopóliumával rendelkezik, más szerv nem alkothat törvényt. A törvény a jogszabályok közül

²⁹ Kiemelés az eredeti szövegben.

vezető helyet foglal el, hiszen más jogszabályok nem lehetnek ellentétesek vele. Vannak olyan kérdések, amelyeket törvényben kell szabályozni, vagyis ezekben a tárgykörökben nem alkothat más jogszabályt, csak az Országgyűlés.

A törvényeknek és így a törvényhozási tárgyakkal egy sajátos típusa az úgynevezett *sarkalatos törvények*. Ezeknek az elfogadásához, illetve módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény főként az államszervezet és az alapjogokhoz kapcsolódóan nevesít ilyen tárgyköröket. A sarkalatos törvény végén a záró rendelkezések között megtaláljuk, hogy mely rendelkezések minősülnek sarkalatosnak. Az MÖtv.-ben Az Alaptörvény sarkalatosságra vonatkozó követelményének való megfelelés alatt találjuk meg.³⁰

Kormányrendelet

Feladatkörében eljárva a kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben alkothat rendeletet, ezt hívjuk *eredeti vagy autonóm rendeletnek*, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet. Ez utóbbit *végrehajtási vagy származékos rendeletnek* hívjuk.

119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól

„A kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 21. § a) pontjában, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143. § (1) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:”

Ennek a jogszabálynak a bevezetőjéből kiderül, hogy származékos rendelet, hiszen törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendeletről van szó. A MÖtv. záró rendelkezései között olvashatjuk, hogy „Felhatalmazást kap a kormány, hogy rendeletben állapítsa meg...a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályait.”³¹

Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

A Magyar Nemzeti Bank elnöke hazánk Európai Unió csatlakozása óta rendelkezik rendeletalkotási hatáskörrel. A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. Ennek alapján az MNB elnöke rendeletben szabályozza például az alapkamat mértékét, a bankjegyek és az érmék kibocsátását, címletét, külső jegyeit.

³⁰ 145. § (1) Az 1–83. §, a 84. § (1)–(4) bekezdése, a 85–109. §, a 125–142. §, a 143. § (1) bekezdés a)–g) pontja, a 143. § (2)–(4) bekezdése, a 144. §, a 146. §, a 146/C. §, valamint a 146/F. § az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

³¹ MÖtv. 143. § (1) e).

18/2016. (V. 24.) MNB rendelet a jegybanki alapkamat mértékéről

„A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának döntésére tekintettel a következőket rendelem el:

1. § A jegybanki alapkamat mértéke 0,90%.
2. § (1) Ez a rendelet 2016. május 25-én lép hatályba.”

A jogszabály szövegéből egyértelműen kiderül, hogy melyik törvény felhatalmazása alapján alkothat végrehajtási, vagyis származékos rendeletet az MNB elnöke.

Kormány tagjának rendelete

A kormány tagja, vagyis a miniszterelnök vagy a miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva alkothat rendeletet. A kormány tagjai tehát csak végrehajtási rendeletet alkothatnak. Ugyanakkor ők önállóan vagy más miniszter egyetértésével is alkothatnak rendeletet. A kormány tagjainak rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

1/2014. (VI. 6.) ME rendelet a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről

„Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotó hatáskörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. § Miniszterelnök-helyettesnek Dr. Semjén Zsolt tárca nélküli minisztert jelölöm ki.
2. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 22 órakor lép hatályba.”

A miniszterelnöknek egy esetben van eredeti jogalkotói hatásköre, amikor a helyettesét jelöli ki.

6/2014. (I. 31.) BM rendelet a helyi önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítéséhez nyújtható támogatásról

„A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 76. § (2) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján...a nemzetgazdasági miniszterrel, egyetértésben – a következőket rendelem el:”

A miniszteri rendelet esetében előfordulhat, hogy a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, ebben az esetben a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is – jelen esetben a nemzetgazdasági minisztert is – meg kell jelölni.

Önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében rendeletet adhat ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel,

miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Ennek értelmében a Nemzeti Média –és Hírközlési Hatóság elnöke, illetve a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke rendeletet alkothat.

10/2012. (III. 28.) NMHH rendelet
a filmalkotások korhatár szerinti megjelölésének feltételeiről és a korhatár
besorolási kategóriák feltüntetésének módjairól, valamint az állami támogatás
igénybevételének alapjául szolgáló filmgyártási költségek megállapításáról

„A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 38. § b), c) és f) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 18. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. Általános rendelkezések

1. § A rendelet hatálya kiterjed

- a) a filmterjesztőkre, valamint a filmterjesztési tevékenységre,
- b) a Magyarország területén forgalmazásra kerülő filmalkotásokra, kivéve a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény (a továbbiakban: Mktv.) 20. § (2) bekezdésében meghatározott filmalkotásokat,
- c) a filmalkotásról közzétett hirdetésre, közleményre, illetve a hirdetést, közleményt közzétevő szolgáltatókra, vállalkozásokra, valamint
- d) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságra (a továbbiakban: NMHH).”

Helyi önkormányzati rendelet

Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (származékos) önkormányzati rendeletet alkot. Az eredeti rendelet nem jelenti egyúttal azt is, hogy ebben a körben magasabb szintű jogszabály a kérdést nem szabályozhatná, vagyis amennyiben már jogszabály rendezi a társadalmi viszonyt, azt nem szabályozhatja az önkormányzat.³² A származékos rendelet esetében törvényi felhatalmazásra történik a jogalkotás, vagyis annál alacsonyabb szintű jogszabály nem adhat felhatalmazást. A kormány vagy a miniszterek éppen ezért nem sérthetik az önkormányzati jogalkotói hatáskört szabályozási autonómiát.³³

A felhatalmazás jogalkotási kötelezettség, maga a Möt.,³⁴ de számos más törvény is utal az önkormányzatok jogalkotási szükségességére, amelyet köteles teljesíteni a képviselő-testület.³⁵ Amennyiben helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor a törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi (megyei) kormányhivatal kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz

³² PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 142.

³³ ÁRVA et al. (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 43.

³⁴ Például a képviselő-testület a működésének részletes szabályait, a közterület elnevezésének rendjét.

³⁵ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 142.

eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. Ebben az esetben a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a *Magyar Közlönyben* kell kihirdetni.

Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes azonban a jogszabályi hierarchia esetében említettük, hogy a felsorolt sorrendhez képest, azért jóval árnyaltabb a helyzet a jogszabályok egymáshoz való viszonyát illetően. Különösen differenciált a helyi önkormányzati rendeletek esetében. A származékos rendeletet hatályon kívül helyezheti egy egyszerű törvény is, míg az eredeti rendelet esetében a sarkalatos önkormányzati törvény áll magasabban a hierarchiában.³⁶

A rendeletalkotási jogosultság nem átruházható hatáskör, a rendeletet minősített többséggel lehet megalkotni. Ez a minősített többség azonban nem kétharmadot jelent (ahogyan a parlament esetében), hanem az összes képviselő, több mint felének szavazatát.

Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közjogi szervezetszabályozó eszköz korábbi megnevezése az állami irányítás egyéb jogi eszköze volt. Az új jogalkotási törvény azonban megváltoztatta ennek a jogforrásnak a megnevezését, a körét pedig jelentősen szűkítette, csak a határozat és az utasítás maradt meg belőlük. A közjogi szervezetszabályozó eszközök abban különböznek az előzőekben ismertetett jogszabályoktól, hogy míg ez utóbbiak általánosan, vagyis mindenkire nézve kötelező erővel bírhatnak, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem általánosan, hanem *csak a kibocsátóra, illetve az alárendelt szervre* kötelezők. Ezek ugyanis az államszervezetben belülről irányulnak, tehát intern normatív aktusok, így az állampolgárokra vonatkozó kötelező rendelkezést nem tartalmazhatnak, míg a jogszabályok extern, vagyis államszervezetben kívülről is irányulhatnak.³⁷ Ahogyan említettük két típusát lehet megkülönböztetni, ezek a normatív határozat és a normatív utasítás. A kettő között egyfelől az a különbség, hogy normatív határozatot a törvényben felsorolt testületek, míg utasítást a törvényben felsorolt egyszemélyi vezetők alkothatnak. Másfelől különbség az is, hogy a határozat a kibocsátóra kötelező (kivéve a helyi önkormányzat által kibocsátott normatív határozat), az utasítás pedig a kibocsátónak alárendelt szervekre is kötelező lehet.

Normatív határozatban szabályozhatja

- az Országgyűlés,
- a kormány és más testületi központi államigazgatási szerv,
- az Alkotmánybíróság,
- a Költségvetési Tanács

szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

Az Országgyűlés normatív határozata tartalmazhatja például a házszabályi rendelkezéseket, amelyek előírják sok más rendelkezés mellett, hogy képviselőcsoportot legalább öt képviselő

³⁶ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 152.

³⁷ Uo. 135.

selő alakíthat. A kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat szabályozza a kormányülésre vonatkozó kérdéseket, azt ismerhetjük meg belőle, hogy miként ülésezik a kormány, hogyan kell előkészíteni a kormányülést, kiket kell meghívni stb. Látható, hogy ezek a szabályok intern aktusok, államszervezeten belülrre irányulnak, hiszen nem állampolgárokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak.

Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Látható ebből, hogy a helyi önkormányzat az „alárendelt” szervek tekintetében is hozhat normatív határozatot, míg az előzőekben felsorolt többi szerv csak saját magára nézve. Az önkormányzatokhoz tartozó intézmények fenntartásával kapcsolatban számos ilyen határozat születik. A képviselő testület által kibocsátott szervezeti és működési szabályzat klasszikus példája lehetne a normatív határozatnak, csak hogy ezt jogszabályban kell szabályozni. A Mötv. ugyanis előírja azt, hogy a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.

Normatív utasításban szabályozhatja

- a köztársasági elnök,
- a miniszterelnök,
- központi államigazgatási szerv vezetője (amely egyszemélyi vezetés alatt álló),
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint
- a polgármester, a jegyző

a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

A helyi önkormányzat szempontjából tehát azt rögzíthetjük, hogy a polgármester és a jegyző jogosult kibocsátani normatív utasítást.

Törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az alábbiak hivatali szervezetének a vezetője is:

- az Országgyűlés,
- a köztársasági elnök,
- az Alkotmánybíróság,
- az alapvető jogok biztosa,
- az önálló szabályozó szerv, valamint
- a minisztérium,

amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező. Szeretnénk ismételtten rögzíteni, hogy itt ezek hivatali szervezetének vezetőjéről van szó. Az Alkotmánybíróság esetében például nem az AB elnöke, hanem a főtitkár a hivatali szervezet vezetője. Egy konkrét minisztérium felépítését a miniszter normatív utasításban határozza meg. Vagyis mint központi

államigazgatási szerv vezetője normatív utasítást bocsáthat ki. Az utóbbi felsorolásban szereplő hivatali szervezet vezetője is kibocsáthat azonban utasítást, a minisztérium esetében a hivatali szervezet vezetője ugyanis nem a miniszter, hanem a közigazgatási államtitkár.

A jogalkotási törvény előírja azt, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg. A jegyző által kibocsátott közszolgálati szabályzatban ezért nem ismételhető meg a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései sem. A gyakorlatban azonban mégis többször előfordul a normaszöveg megisméltése.

4.2.4. Nemzetközi jogforrások helye a jogrendszerben

A magyar jogrendszer szempontjából a nemzetközi jognak fontos szerepe van, a nemzetközi szerződések a jogforrásokhoz tartoznak. Ehhez azonban szükséges tudnunk a nemzetközi és a belső jog közötti viszony alapvető jellemzőit. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyában kétfajta felfogás létezik. Az egyik a *monista irányzat*, amely a két jogrendszer egységéből indul ki. Ebben az esetben a nemzetközi jogi normák automatikusan a belső jog részévé válnak. A másik irányzat a *dualista felfogás*, amely hazánkra is jellemző. Ez az elmélet a nemzetközi jog és a belső jog különállását hirdeti. Éppen ezért a nemzetközi jog szabályai csak akkor érvényesülhetnek a belső jogban, ha azokat az állam külön jogalkotással beépíti (transzformálja) a belső jogba, vagyis egy belső jogszabályban kihirdeti.

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Hazánk elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait saját maga transzformálja. Ennek következtében az általánosan elismert szabályok, úgymint *a művelt nemzetek által elismert általános jogelvek, a nemzetközi szokásjog, és az úgynevezett ius cogens* (ez utóbbi olyan nemzetközi norma, amelytől nem lehet eltérni nemzetközi szerződésben sem, például a népirtás, a rabszolga-kereskedelem, kalózkodás tilalma).

A nemzetközi jognak az egyéb forrásait viszont külön jogszabályban a belső jog részévé kell tenni, törvényben vagy kormányrendeletben kell kihirdetni. A helyi önkormányzatokhoz kapcsolódóan lássuk példaként a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető törvényt:

1997. évi XV. törvény
a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én,
Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

„(A Magyar Köztársaság megerősítéséről szóló okiratának letétbe helyezése az Európa Tanács Főtitkáránál 1994. március 21. napján megtörtént.)

1. § Az Országgyűlés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezményt e törvénnyel kihirdeti.
2. § Az egyezmény eredeti angol nyelvű szövege és annak hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő.”

4.2.5. *Bíró alkotta jog*

A bíró alkotta jog a jogalkalmazás útján képződő jog, amelynek az angolszász jogrendszerben van fontos szerepe.³⁸ A bírói jog nem a (kifejezetten) jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek produktumaként, hanem a bíróságok gyakorlata alapján születik meg. A precedens olyan bírói döntés, amely más bírói döntésekhez kötelezően figyelembe veendő mintát kínál, mert a konkrét esetből levont következtetések útján új általános magatartás születik meg.³⁹ Magyarországon a bíróság jogalkalmazó és nem jogalkotó, ugyanakkor a Kúria az Alaptörvény szerint biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező *jogegységi határozatot hoz*. Ezek intern normatív aktusnak tűnhetnek, de nem a bíróságok működését szabályozzák, hanem jogszabályra vonatkozó kötelező értelmezést állapítanak meg, amely így az állampolgárokra is kihat, tehát extern normatív aktusok.⁴⁰ A Kúria elődje a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott irányelvek jogegységi határozatnak minősülnek.⁴¹

A 5/2010. számú Közigazgatási Jogegységi Határozat például még a korábbi helyi önkormányzati törvény vonatkozásában többek között kimondta, hogy „[a] polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per felperese az önkormányzat képviselő-testülete.”

A Kúria *elvi bírósági határozatot* is közzé tehet, amennyiben az ítélező tanácsa valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott. A 8/2015. számú közigazgatási elvi határozat például előírja, hogy az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét

4.2.6. *Szokásjog*

A magyar jogrendszerben hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet töltött be a szokás, amikor a bíróságok hasonló ügyekben folytatott állandó gyakorlata jogként funkcionált. Vitatott a szokásjog, mint jogforrás a szakirodalomban. Az egyik nézet szerint a jog keletkezésének az államtól független módja, amely a közösségi együttélés során kelet-

³⁸ Jellemzőit lásd: VISEGRÁDY Antal (2002): *Jog- és állambölcselet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 96.

³⁹ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 159.

⁴⁰ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 158.

⁴¹ A Legfelsőbb Bíróság *Az élet és a testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú 1981. november 23-án meghozott irányelve* például meghatározta a jogos védelem során felmerülő kérdéseket, ezzel irányt szabva az egységes ítélezési gyakorlatnak. Ahogyan a Legfelsőbb Bíróság helyébe lépő Kúria is megjegyezte a *Kúria 4/2013. számú BJE határozatban* az irányelv több évtizeden keresztül hasznosan szolgálta az ítélezés egységének kialakítását. A következő jogszabályi változások tették indokolttá, hogy az irányelv bizonyos részei felülvizsgálatra kerültek.

keznek és állami elismerést kapnak. A másik nézet a jogalkalmazó szervek szokása révén történő joggá válás.⁴²

Az Alaptörvény nem ismeri el a szokásjogot jogforrásként, ugyanakkor előfordulhat, hogy a jogalkalmazók bizonyos szokásokat követnek kifejezett jogi szabályozás hiányában. A Kúria korábbi kollégiumi állásfoglalása ilyennek tekinthető. A szokásjog szerepe, elismerése a magánjogban gyakoribb,⁴³ a közjogban kevésbé.

Az Alaptörvény például nem írja elő, hogy kit kell felkérnie a köztársasági elnöknek kormányalakításra. Azonban alkotmányos szokásként mindig a parlamenti erőviszonyok alapján teszi meg a javaslatát az államfő a miniszterelnök személyére.⁴⁴

4.3. Érvényesség és hatályosság

4.3.1. Fogalmi különbség

A jogszabály érvényessége és hatálya nem ugyanazt jelenti. Amint azt látni fogjuk, lehet, hogy egy jogszabály ugyan érvényes, de nem hatályos. Az érvényesség azt jelenti, hogy a jogszabály milyen feltételek esetén képes egyáltalán jogi hatást kiváltani. A hatályosság ennél többet jelent, a jogi hatásnak a tényleges bekövetkezését is magában foglalja, azt jelenti, hogy az adott jogszabály alkalmazható.⁴⁵

4.3.2. A jogszabályok érvényessége

Az érvényességhez szükség van arra, hogy „létezzen” a jogszabály, másfelől, hogy bizonyos „súlyos hibáktól” mentes legyen. A jogszabály akkor létezik, ha kihirdették a hivatalos lapban.⁴⁶

Az érvényességnek a feltételei ezek alapján következők:

- a jogszabály létrehozására feljogosított szervtől kell származnia,
- az eljárási szabályokat be kell tartani,
- a jogforrási hierarchiának kell érvényesülnie,
- a jogszabályt ki kell hirdetni.

Jogszabály létrehozására feljogosított szervek, a jogalkotó szervek, így ilyen hatáskör hiányában a jogszabály érvényesen létre sem jöhet. A Központi Statisztikai Hivatal elnöke által

⁴² PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 161.

⁴³ Tipikusan a Ptk.-nak a szokásos, szokás szerint fordulatai ilyennek tekinthetők. Például a Ptk. által szabályozott foglaló mértékét általában 10%-ban maximalizálja a bírói gyakorlat.

⁴⁴ HOLLÓ András szerk. (1995): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 92.

⁴⁵ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 118.

⁴⁶ TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 115.

kibocsátott rendelet nem tud jogi hatást kiváltani, hiszen a KSH elnöke nem alkothat rendeletet, hanem csak normatív utasítást. Azt is láthattuk, hogy nem mindegy, hogy a jogalkotó eredeti vagy származékos rendeletet bocsáthat ki. A kibocsátható jogszabály megnevezése is a jogalkotói hatáskört meghatározza, vagyis például a kormány rendeletet alkothat, de törvényt nem, mert ilyen jogforrás kibocsátására csak az Országgyűlés jogosult.

Az eljárási szabályok azt jelentik, hogy a jogalkotás menetének a követelményeit maradéktalanul be kell tartani, mert ennek hiányában nem jön létre érvényesen jogszabály. Ez a garanciája, hogy a jogalkotás menete jogszerűen történjen, az abban közreműködők jogainak, kötelességeinek érvényesülésével.⁴⁷ Eljárási szabály például a döntéshozatalhoz szükséges határozatképesség vagy szavazati arány. Sarkalatos törvényt csak a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével lehet elfogadni, ahogyan az önkormányzati rendelet elfogadásánál az összes képviselő több mint felének szavazata szükséges.

A jogforrási hierarchiának is érvényesülnie kell, vagyis például egy kormányrendelet nem ütközhet törvénybe, az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes semmilyen jogszabály sem.

A jogszabályt ki kell hirdetni, vagyis lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az állampolgárok megismerhessék annak tartalmát. A *Magyar Közlönyben*, mint hivatalos lapban kell megjelentetni a jogszabályt, kivéve a helyi önkormányzatok rendeleteit.

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon kell kihirdetni. A kihirdetéséről a jegyzőnek kell gondoskodnia. A helyi önkormányzat felett a törvényességi felügyeletet a fővárosi (megyei) kormányhivatal akkor tudja ellátni, ha megfelelő információval rendelkezik az illetékességébe tartozó helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályokról. Ezért a Mőt.v. előírja azt is, hogy a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak, aki továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

Fontos még itt megemlítenünk a helyesbítés fogalmát. Ez azt jelenti, hogy a jogszabály *Magyar Közlönyben* megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől, ezért szükséges azt javítani. Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, akkor a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Ennek határideje van, mert az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kell, hogy gondoskodjon.

4.3.3. A jogszabályok hatálya

A hatályosság azt jelenti, hogy az adott jogszabály alkalmazható, végrehajtható. Ugyanakkor előfordul, hogy elválik a hatály az alkalmazhatóságtól.⁴⁸ A hatálynak különböző fajtáit lehet megkülönböztetni attól függően, hogy mire vonatkozik a jogszabály alkalmazhatósága.

⁴⁷ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 119.

⁴⁸ PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 121.

A *területi* hatály megmutatja, hogy földrajzi értelemben, vagyis területileg hol kerülhet alkalmazásra a jogszabály. A Jat. szerint a jogszabályok területi hatálya Magyarország területére terjed ki. Ez alól kivételt jelent az önkormányzati rendelet területi hatálya, amely a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Kérdésként merülhet fel, hogy a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok esetében a megalkotott rendeletnek mi lesz a területi hatálya? Ebben az esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, közigazgatási területére terjed ki.

A jogszabály *személyi* hatálya azok a személyek, akikre a jogszabály jogokat és köteleességeket határozhat meg. Ezek lehetnek Magyarország területén a természetes személyek, vagyis a magánszemélyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. A személyi hatály némi átfedést mutat a területi hatállyal, hiszen a jogszabályok személyi hatálya kiterjed Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra is. Másképpen fogalmazva a külföldön tartózkodó magyar állampolgárra is kiterjed, ez a területi elvtől tehát függetlennek tekinthető.⁴⁹

Az *időbeli* hatály az egyik legfontosabb és jóval összetettebb mind közül. A kérdést úgy lehetne megfogalmazni, hogy mikor, azaz időben mettől meddig kell alkalmazni a jogszabályt? Ennek alapján megkülönböztetjük az azonnali, a jövőbeli, illetve a visszaható hatályt.

Az azonnali hatály azt jelenti, hogy a jogszabály a kihirdetése napján lép hatályba. A jövőbeli hatály értelmében a jogszabály a kihirdetéshez képest későbbi időponttól hatályos. Ez lehet a kihirdetést követő nap is, vagy későbbi időpont. A nagyobb törvénykönyvek a kihirdetéshez képest akár több évvel később lépnek hatályba, annak érdekében, hogy a jogalkalmazók meg tudják ismerni az új joganyagot, fel lehessen készülni arra, hogy új jogintézményeket kell alkalmazni, vagy adott esetben szervezeti átalakítást kell végrehajtani.

A visszaható hatály a kihirdetéshez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá a jogszabályt. A jogszabály a kihirdetését megelőzően nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogállamiság egyik fő tartalmi eleme a jogbiztonság, így tilos a visszaható hatály, vagyis jogalkotási alapelv, hogy a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, illetve kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ez tehát a címzettekre „hátrányos” jogalkotást jelent, de, ha az érintettek részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz, előnyöket nyújt, akkor az nem ütközik a visszaható hatály tilalmába.⁵⁰

A jogszabály akkor veszi el a hatályát, ha:

- jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy
- az adott jogszabályban meghatározott határidő lejár, vagy az
- Alkotmánybíróság (önkormányzati rendelet jogszabályba ütközése esetében a Kúria) megsemmisíti.

⁴⁹ Uo. 122.

⁵⁰ Jól példázzák ezt a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről rendelkezései az időbeli hatályról. Eszerint az elkövetés idején hatályban lévő büntető törvény szerint kell elbírálni a bűncselekményt, de ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új büntető törvényt kell alkalmazni.

4.4. A jogszabályok logikai és szerkezeti felépítése

4.4.1. A logikai és szerkezeti egységek rendeltetése

Ha a jogszabályokra nem csak úgy tekintünk, mint az állam által alkotott magatartási szabályra, hanem mint egy összefüggő szövegre, akkor láthatjuk a hasonlóságot, hiszen a jogszabály tartalmának is van felépítése. A jogszabály logikai egységeinek sorrendje határozza meg azt, hogy tartalmilag a jogszabályban hol kell elhelyezni egy rendelkezést, míg a szerkezeti egységek a pontos azonosítást, a hivatkozást szolgálják.⁵¹ Mindezeket a szabályokat is jogszabály írja elő, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

4.4.2. A jogszabály logikai egységei:

- preambulumban vagy bevezető rész,
- általános rendelkezések,
- részletes rendelkezések,
- záró rendelkezések.

Preambulum, bevezető rész

Ahogy láhattuk, az Alaptörvényünk rendelkezik preambulumban, vagyis ünnepélyes bevezetővel. Az Alaptörvény módosításán kívül a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvények esetében alkalmazható a preambulumban, míg más jogszabályokban bevezető résznek kell szerepelnie. A bevezető rész tartalmazza többek között a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását. A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben alkotják meg.

Az MÖtv. bevezetőjének részlete jól reprezentálja ezeket a követelményeket:

„Az Országgyűlés tisztelettel adózva hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, [...] érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése, az 51. § (2) és (3) bekezdése tekintetében az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja:”

Pragmatikusabb szempontból a bevezető rész felismerhető abból is, hogy összefüggő szöveg, tehát nem találunk benne különálló szakaszokat.

⁵¹ A polgári jog alapján kötött szerződéseket is pontokba szokás foglalni, hogy hivatkozhatók legyenek, pontosan azonosítható legyen az adott szerződési pont.

Általános rendelkezések

Az általános rendelkezéseket a preambulum vagy a bevezető rész, ezek hiányában a jogszabály megjelölése után közvetlenül kell elhelyezni. Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, Általános rendelkezések című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni. Itt megtaláljuk többek között a jogszabály hatályát az időbeli hatály kivételével, a jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvet, illetve a jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezést.

Ha a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat meg kell magyarázni. Erre akkor van szükség, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott értelmétől, és jelentése nem egyértelmű.

Erre szintén a Mőtv.-ből hozunk fel példát:

1. § E törvény alkalmazásában... kormányhivatal: a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal.

A kormányhivatal a 2010. évi XLII. (Ksztv.) törvény szerint a kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, vagyis nem összetévesztendő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó megyei (fővárosi) kormányhivatallal. Már csak praktikus okoknál fogva sem indokolt minden egyes alkalommal megyei fővárosi jelzőt alkalmazni, ugyanakkor a kormányhivatal kifejezés eltér Ksztv.-ben meghatározott központi államigazgatási szerv fogalmától, így értelmezése nem hagyható el.

Részletes rendelkezések

A részletes rendelkezések lényegében a jogszabály érdemi részeként határozhatók meg.

Záró rendelkezések

Sokszor nem tartjuk fontosnak a záró rendelkezéseket, amelyet a jogszabályok végén találunk meg. Azonban valójában ebből derül ki, hogy egyáltalán alkalmaznunk kell-e az adott rendelkezést a jogszabályban. Itt kerülnek elhelyezésre ugyanis a hatályba léptető rendelkezések, az átmeneti rendelkezések, a jogalkotásra vonatkozó európai uniós követelményekre utaló rendelkezések, a hatályon kívül helyező és a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések. Ahogyan azt már korábban megjegyeztük, a sarkalatos törvény végén a záró rendelkezések között megtaláljuk, hogy mely rendelkezések minősülnek sarkalatosnak.

4.4.3. A jogszabály szerkezeti egységei

A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet felsorolja az összes lehetséges szerkezeti egységet a legtágabb kategóriától haladva a legszűkebbig. A jogszabályban a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet (megnevezést) kell adni. A szerkezeti egységek a következők:

- könyv
- rész
- fejezet

- alcím
- szakasz
- bekezdés
- pont
- alpont.

A könyv a legtágabb kategória, amely csak a nagykiterjedésű kódexek esetében fordulhat csak elő. Ilyen szerkezeti egységeket olvashatunk például az új polgári törvénykönyvben (2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről).

A jogszabály tervezetét akkor kell általános és különös részre tagolni, ha a jogviszonyok tágabb körét átfogóan szabályozó nagy terjedelmű jogszabály egymástól egyértelműen elkülöníthetően tartalmaz olyan szabályokat, amelyek valamennyi szabályozott jogviszonyra (általános rész) illetve olyanokat, amelyek csak a jogviszonyok meghatározható körére alkalmazhatóak (különös rész). Ilyen például a büntető törvénykönyv. Ennek általános része általában szól a bűncselekményekről (például elkövetők, büntetések, bűncselekmény fogalma), míg a különös rész az egyes bűncselekményeket írja le (mi a lopás, rablás, emberölés stb.) A szakaszt paragrafus jellel (§) és arab számmal kell jelölni.

A bekezdéseket a szakaszokon belül találhatjuk meg. Jelölése: (1): első bekezdés, (2): második bekezdés.

A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat legalább háromelemű felsorolást tartalmaz és a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn, amennyiben ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti. a), b) pont stb.

Egy ponton belül legfeljebb tizenöt alpont állapítható meg. Az alponton belül további alpontok nem állapíthatók meg. Jelölése például aa) alpont.

4.5. A jogalkalmazás és jogértelmezés

4.5.1. A jogalkalmazás fogalma, menete

A jogalkalmazásnak nagyon sokféle meghatározása van, amely szűkebben vagy jóval tágabban határozza meg ennek a jelentését. Mi magunk abból az ismert álláspontból indulunk ki, amely szerint állami szervek (vagy nem állami, de erre kivételesen feljogosított szervek) a jog érvényesítésére irányuló tevékenysége, amelynek során konkrét egyedi ügyeket döntenek el az így hozott döntés nem teljesítése állami kényszerintézkedést von maga után.⁵²

A jogalkalmazásnak folyamatát tekintve három szakaszt különböztethetünk meg. Ezek a *tényállás megállapítása, a jogszabály értelmezése és a döntéshozatal*. Ezek a szakaszok gyakran nem elkülönülve, hanem egymásba fonódva jelennek meg.⁵³

A jogalkalmazás során a konkrét ügy körülményeit kell megvizsgálni, vagyis össze kell gyűjteni minden információt, amely az ügygel kapcsolatos. Ezt követően pedig szelek-

⁵² SAMU Mihály – SZILÁGYI Péter (1998): *Jogbölcsélet*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 217.

⁵³ VISEGRÁDY Antal (2002): *Jog- és állambölcsélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 127.

tálni szükséges ezeket az információkat. Az ügy eldöntése szempontjából lényeges tények körét nevezzük jogilag releváns tényeknek, ezek alkotják az ügyben a történeti tényállást.⁵⁴

A tényállás megállapítását követően a tények, adatok, valódiságáról kell meggyőződni, amit bizonyításnak nevezünk. Az alulbizonyítás azt jelenti, hogy nem elegendő mennyiségű vagy minőségű bizonyítékkal alátámasztottan született meg a jogalkalmazói döntés, míg a túlbizonyítás ennek ellenkezője, amikor túl sok, így felesleges bizonyítékra alapozta a határozatát a jogalkalmazó.

A jogalkalmazás, mint az általános és az egyedi közelítése azt jelenti, hogy az egyedi, általunk megállapított és bizonyított történeti tényállást kell közelíteni az úgynevezett törvényi tényálláshoz. A jogalkalmazónak meg kell találnia azt a jogi normát, amelyet az ügy eldöntésére alkalmazni lehet.⁵⁵ Ennek során valósul meg a jogértelmezés, vagy jogszabály-értelmezés. A már kiválasztott jogi norma valóban arra a konkrét esetre alkalmazandó-e, amelyet meg kívánunk oldani. Ezt követi a döntéshozatal, amelyet meg kell ismertetni a címzettekkel (postai úton, kihirdetéssel stb.), hogy annak ismeretében önként eleget tegyenek a döntésnek (vagy ezt kényszerrel végrehajtsák).

4.5.2. Jogértelmezés

A jogalkalmazás egyik szakaszát kiemeljük, mert indokolt külön is tárgyalnunk. A jogszabály-értelmezés fajtái azt mutatják meg, hogy ki értelmezi a jogszabályt. A *jogalkotói* jogszabály értelmezésnél maga a jogalkotó, mint ahogyan láthattuk az értelmező rendelkezés ezt a célt szolgálja a jogszabályban, amely mindenkire kötelező. A *jogalkalmazói* jogszabály-értelmezés a címzettekre kötelező csak, de tegyük hozzá, hogy a Kúria jogegységi határozata valójában mindenki számára kötelező értelmezés. A jogszabály-értelmezés harmadik fajtája a jogirodalmi, más néven doktrinális vagy *tudományos* értelmezés senkire nem kötelező. Szerepe abban van, hogy amennyiben az adott rendelkezés értelmezése nehézségekbe ütközik, akkor egy tudományos cikk vagy a törvény kommentárja segítséget jelenthet a jogalkalmazó számára.

A jogszabály-értelmezés módszerei a hogyan kérdésre felelnek. A *nyelvtani* értelmezés időben az első valamennyi közül. Ennek során történik a jogszabály értelmének a magyar nyelvtan szabályai segítségével történő megállapítása. A *logikai* értelmezés a jogszabálynak a logika törvényei alapján történő elemzését jelenti. A *rendszerint* értelmezés a harmadik módszere a jogszabály-értelmezésnek, amely a jogszabályt összeveti a jogrendszerrel, a jog más rendelkezéseivel. A *történeti* értelmezés annak a megállapítását jelenti, hogy a jogalkotónak a jogszabály megalkotásának idején mi volt az eredeti akarata.⁵⁶ Megkülönböztethetünk egy ötödik módszert is, ez a *teleologikus* értelmezés, amely azt, feltételezi, hogy a jogszabály értelmes és igazságos célra törekszik.

⁵⁴ TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 207.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 207–208.

4.5.3. Joghézag, analógia

Előfordulhat a jogszabály értelmezés során, hogy a jogalkalmazó nem talál az adott életviszonyt szabályozó normát. Ezt hívjuk joghézagnak, amelynek a kitöltésére szolgál az analógia.⁵⁷ A törvényanalógia esetében két olyan tényállás lényeges elemeinek a megegyezéséről van szó, amikor az egyiket a jogszabály rendezi, de a másikat nem. Például amikor a magyar polgári jog még nem ismerte az élettársi viszonyt, akkor a törvényben viszont ismert polgári jogi társaság szabályaival töltötték ki a joghézagot. A joganalógia estében arról van szó, amikor konkrét esetnek a jogrendszer általános elvei alapján történik a joghézag kitöltése, vagyis az ügy eldöntése.

4.5.4. Vélelem, fikció

A vélelem jogi jelentését tekintve tények megalkotásának technikája meghatározott jogeset megvalósultsága bizonyíthatósága érdekében. Vélelem esetében normatív módon rögzített tényeket elegendőnek fogadunk el ahhoz, hogy adott tényállást egy másik nem igazolható tényállás megvalósultsága bizonyítékként elfogadhassunk.⁵⁸ A hatályos Ptk. például úgy rendelkezik, hogy a fogamzás időpontjának a születéstől visszafelé számított háromszázadik napot kell tekinteni. Vagyis nyilván nem a háromszázadik napon volt a fogantatás, de a törvény a bizonyítást megkönnyítve a vélelem segítségével rendezi a kérdést. Ez egy megdönthető vélelem, szemben a megdönthetetlen vélelemmel, mert van helye ellenbizonyításnak. A büntetőjogban ritkán fordul elő a vélelem, mert az alapvetően a polgári jogban ismert. A római jogban a vélelem, amikor a jogszabály előírta, hogy a bíró ítéletét nem közvetlenül bizonyított, hanem csak valószínű tényállásra alapítsa. Fikció esetén pedig a jogszabály azt írja elő, hogy a bíró ítéletét valótlan, képzelt tényállásra alapítsa.⁵⁹ A fikció esetében egy tudottan valótlan tényállást valóságosnak fogad el a jogszabály, így ellentétben a vélelemmel, nincs helye ellenbizonyításnak sem.

Önellenőrző kérdések

1. Határozza meg az extern és az intern normatív aktus fogalmát, mondjon rá példát!
2. Sorolja fel a jogszabály érvényességének feltételeit!
3. Sorolja fel az időbeli hatály fajtáit!
4. Kinek a nevéhez fűződik az alábbi idézet? „Közjog az, ami a római államot érdeklí, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja.”
5. Magyarázza meg, hogy mit jelent a külső és a belső jogforrás fogalma!
6. Mi a különbség a közjog és a magánjog között?
7. Sorolja fel a jogszabályokat!

⁵⁷ VISEGRÁDY Antal (2002): *Jog- és állambölcselet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 131.

⁵⁸ VARGA Csaba (2002): *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat. 236.

⁵⁹ FÖLDI András – HAMZA Gábor (2003): *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 159.

8. Mi a különbség a normatív határozat és normatív utasítás között?
9. Sorolja fel a jogszabályok logikai egységeit!
10. Sorolja fel a jogszabályok szerkezeti egységeit!
11. Mi a különbség a jogalkotás és a jogalkalmazás között?
12. Melyek a jogértelmezés fajtái?
13. Melyek a jogértelmezés módszerei?
14. Mi a különbség a vélelem és a fikció között?
15. Mikor veszti el a hatályát egy jogszabály?

Vákát oldal

5. Az államszervezet

Az államhatalom gyakorlása, az állam feladatainak teljesítése különböző állami szerveken keresztül történik. Az állami szervek tevékenységük, belső felépítésük, működési szabályaik és egymáshoz fűződő viszonyaik alapján rendszert képeznek.⁶⁰ Az államszervezetre és az állami szervekre vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény Állam címet viselő része tartalmazza. Jelen fejezetben témánk szempontjából a legfontosabb állami szervek alapvető jellemzőit ismertetjük. Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatok is részei az államszervezetnek, de ezzel a témakörrel külön tantárgyak keretében ismerkedhetnek meg a hallgatók.

5.1. Az Országgyűlés

5.1.1. Az Országgyűlés jellege

Az Alaptörvény államról szóló része az államszervezet tárgyalását az Országgyűléssel kezdi, és azt deklarálja, hogy *hazánk legfőbb népképviselői szerve*. Mind formálisan mind pedig tartalmilag fontos ez a rendelkezés. Formálisan azért, mert egyértelműen látható, hogy az alkotmányozó az Országgyűlés szerepét kívánja hangsúlyozni, és nem az államfővel kezdi az államszervezet bemutatását. Tartalmilag is lényeges, mert mint ahogyan láthattuk a népszuverenitásból eredően a hatalom forrása a nép. Így az Országgyűlés közvetetten megvalósítója ennek, hiszen a nép hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja.⁶¹ Fontos tehát az a különbség, amelyet a korábbi alkotmány szövege 1989-ig tartalmazott, amely szerint az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot.⁶²

A demokratikus országokban a parlamentarizmus működését a kormánypártok és az ellenzék kettőssége jellemzi. A demokratikus parlamentáris kormányzati rendszerben ugyanis az ellenzék garantált jogokkal felruházott olyan hatalmi tényező, amely a végrehajtó hatalom ellensúlyaként látja el tevékenységét.⁶³ Az ellenzék legfontosabb funkciója, hogy megakadályozza a demokrácia felszámolásának lehetőségét, a hatalomkoncentrációt, és lehetőségei szerint korlátozza a kormányzati hatalmat anélkül, hogy annak relatív autonómiáját kétségbe vonná.⁶⁴ A „kormánypártiság és ellenzékiiség” kettősségét felfedezhetjük a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek működésében is.

Az Országgyűlés hazánkban a törvényhozó hatalom, amely egykamarás. Ez azt jelenti, hogy hazánkban nincs egy második ház, amely részese a törvényhozás menetének,

⁶⁰ PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 9. Uo. 30.

⁶¹ Az 1989. évi XXXI. törvény módosította többek között ezt a rendelkezést is az Alkotmányban.

⁶³ KUKORELLI István (1995): *Az alkotmányozás évtizedei*. Budapest, Korona Kiadó. 137.

⁶⁴ BÍHARI Mihály – POKOL Béla (1998): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 415–416.

mint Angliában a Lordok Háza vagy az Amerikai Egyesült Államokban a Szenátus. Azért érdemes mégis megemlíteni a második kamara szerepét, mert előfordulnak olyan kétkamarás parlamentek, ahol a területi egységek, a helyi közösségek képvisellete jelenik meg a második kamarában.⁶⁵

Az Országgyűlés egyben az alkotmányozó hatalom is, mert hazánkban nemcsak, hogy egyetlen kamara van, de népszavazás sem erősíti meg az Alaptörvény módosítását, az országgyűlési képviselők kétharmados szavazatával történik az alkotmányozás.

Az Országgyűlésre vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat (házszabály) tartalmazza.

5.1.2. Az Országgyűlés megbízatása

Az Országgyűlés megbízatása az országgyűlési választások után, az alakuló ülésével kezdődik, – amelyet az államfő hív össze – és a következő Országgyűlés alakuló üléséig tart. Az Országgyűlés kimondhatja önmaga feloszlását a megbízatási ideje lejárta előtt is, de erre még a rendszerváltás óta nem került sor. A köztársasági elnök két esetben jogosult az Országgyűlés feloszlására (ilyenkor ki kell tűzni az országgyűlési képviselőválasztás időpontját és 90 napon belül azt meg kell tartani), ha

- a kormány megbízatásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy
- az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

5.1.3. Az Országgyűlés szervezete

Az országgyűlési képviselőcsoport vagy *frakció* politikai hovatartozás alapján szerveződik, ellentétben a később tárgyalandó állandó bizottsággal. A frakció megalakításának – legfőképpen a minimális képviselői létszámnak – a szabálya gyakran felmerülő közjogi vitákat eredményezett a rendszerváltás óta, amelyre néhány gondolat erejéig példaként ki is térünk. A hatályos házszabályi rendelkezések szerint képviselőcsoportot legalább öt képviselő alakíthat. Ugyanakkor képviselőcsoportot alkothat az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szerezték.

A képviselőcsoport központi szerepet tölt be az Országgyűlés működésében, amelynek következtében létérdeke minden parlamenti pártnak, hogy frakciót hozhasson létre, az ellenzéki jogosítványoknak egy jó részét a jogalkotó hozzájuk telepítette, mint például az Országgyűlés tisztségviselői, a Házbizottság vagy éppen az állandó bizottságok esetében.

⁶⁵ A föderációkban a második kamarák esetében nem területi, illetve önkormányzati képviselőről beszélhetünk, hanem az osztott szuverenitás következtében a tagállamok (tartományok, kantonok) képviseléről. Spanyolország, Hollandia, Franciaország hozható fel példaként, illetve 1993-ig Belgium a föderáció létrehozása előtt.

A képviselőcsoportok kiszámíthatóbbá teszik a parlamentek munkáját, a frakciófegyelem következtében nem kell „meglepetésekre” számítani a parlament működése során, ezért a jogalkotó ösztönzi létrehozásukat azáltal, hogy olyan fontos jogokat biztosít a számukra, amelyeket kizárólag ők gyakorolhatnak.⁶⁶

Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatban kifejtette, hogy a képviselőcsoportok politikai értelemben ugyan a pártokhoz kötődnek, jogilag azonban nem a pártok, hanem az Országgyűlés szervei. Így a frakcióalakítás szabályait az Országgyűlés maga határozhatja meg. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők: a frakciótag és a nem frakciótag képviselőket is azonos, a képviselői jogállás részének minősülő jogok illetik meg, és úgyszintén azonos kötelezettségek terhelik őket.

Az Alaptörvény a frakció meghatározásakor, funkcióját az országgyűlési képviselők tevékenységének összehangolásaként határozza meg.⁶⁷ Ezenkívül – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – az Alaptörvény még két helyen említi meg a képviselőcsoportokat. Egyrészt az államfő mielőtt feloszltná a parlamentet, köteles kikérni a miniszterelnök, az Országgyűlés elnökének és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét.⁶⁸ A másik szabály pedig a Honvédelmi Tanácshoz kötődik, amelynek tagjai között szerepelnek a frakcióvezetők is.⁶⁹ Az alkotmánybírák személyének a kiválasztásában is fontos szerepük van, mert minden frakció legalább egy helyet kap a legalább 9, legfeljebb 15 tagú jelölő bizottságban, ami az alkotmánybírák személyére javaslatot tesz.

Az Országgyűlés tisztségviselői az elnök, az alelnökök, a jegyzők és a háznapy. Az Országgyűlés elnöke a házelnök, aki az Országgyűlés munkájának megszervezéséről gondoskodik. Vezeti az üléseket, szót ad vagy éppen megvonja a szót, ő az, aki a parlamenti jogot jól ismeri és ügyel arra, hogy jogszerűen működjön az Országgyűlés. A házelnöki tisztséget kormánypárti képviselő szokta ellátni. A jegyzők esetében a törvény már kifejezetten ellenzéki képviselőcsoport számára adja meg a lehetőséget az egyik jegyzői tisztség betöltésére.

Az Országgyűlés jegyzői segítik az elnököt az Országgyűlés ülésének vezetésében. Ennek keretében többek között összeszámolják a szavazatokat, eskütételnél előolvassák az eskü szövegét, jelzik az ülést vezető házelnöknek a beszédidő lejártát, hitelesítik az Országgyűlés jegyzőkönyvét.

A háznapy gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a házelnök részére az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában ad át (például az Országgyűlés képviselője más állami és egyéb szervek előtt). A háznapy a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.

A Házbizottság a házelnök köré szerveződik, és a parlamenti munka koordinálásában és a parlamenti szervekkel való kapcsolattartásban kap meghatározó szerepet.⁷⁰ Az Országgyűlés működésével kapcsolatos feladatokat látja el, amely biztosítja a Ház zavartalan működését és a parlamenti munka megtervezését, e funkciójából eredően nem az éles politikai

⁶⁶ TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó. 140.

⁶⁷ Alaptörvény 5. cikk (4.) bek.

⁶⁸ Alaptörvény 3. cikk (4) bek.

⁶⁹ Alaptörvény 49. cikk (1) bek.

⁷⁰ NAGY CSONGOR István – PAPP Imre – SEPSI Tibor szerk. (2003): *Parlamentek Európában*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 74.

konfliktusok helyszíné.⁷¹ A Házbizottságban szavazati joggal a képviselőcsoportok vezetői rendelkeznek. A törvény egyhangú döntést követel meg, de valójában ez nem az „ellenzék intézménye”, hiszen konszenzus hiányában az Országgyűlés, illetve a házelnök dönt.⁷² Abból is látható, hogy nem az ellenzék uralja a Házbizottság működését, hogy az üléseken tanácskozási joggal a kormány képviselője is részt vesz, és a véleménye döntő fontosságú a napirendi javaslat kialakításakor.⁷³

Az Országgyűlés számára országgyűlési bizottságként kötelező létrehozni állandó bizottságokat, törvényalkotási bizottságot és a nemzetiségeket képviselő bizottságot, illetve amennyiben szükséges, eseti bizottságot és vizsgálóbizottságot.

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő szerve. Az állandó bizottságok törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkeznek. Az állandó bizottság ezen kívül a kormányzati munka ellenőrzésében is részt vesz, ezért miniszter, illetve államtitkár nem vehet részt a munkájában. Az Országgyűlés a megalakulását követően hozza létre állandó bizottságait, amelyek feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik. Kötelező létrehozni a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságokat. Minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy bizottságban részt vegyen.⁷⁴ A bizottságok a proporcionalitás elve alapján, azaz a frakciók közötti létszamaránynak megfelelően épülnek fel.

A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró bizottsága. Az állandó bizottságok meghatározott szakpolitika szerint szerveződnek, a törvényalkotási bizottság az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatokat azok szabályozási területétől függetlenül vizsgálja, mert alapvető feladata gondoskodni a törvénszövegek koherenciájáról, alkotmányosságáról.

A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve. A nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról.

Az Országgyűlés az eseti bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére eseti bizottságot alakíthat. Az eseti bizottság tagjainak legfeljebb fele nem képviselő is lehet. Az eseti bizottság elnöke és alelnöke csak képviselő lehet, az eseti bizottság nem képviselő tagjait szavazati jog nem illeti meg. Az eseti bizottság határozatképessége szempontjából a képviselő bizottsági tagokat kell figyelembe venni.

A vizsgálóbizottság rendeltetése egy konkrét ügyben a tények feltárása, a kormány ellenőrzése és felelősségre vonása. Az Országgyűlésről szóló törvény előírja, hogy

⁷¹ SOLTÉSZ István szerk. (2010): *Az Országgyűlés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 40.

⁷² Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény. 13. § (6) bek.

⁷³ SOLTÉSZ István szerk. (2010): *Az Országgyűlés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda. 41.

⁷⁴ Ennek a rendelkezésnek az előzménye a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat volt. Az Alkotmánybíróság ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a házszabály nem tartalmazta annak a lehetőségét, hogy a független képviselők tagjai lehessenek állandó, illetve eseti bizottságnak.

a vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza. A vizsgálóbizottság paritásos bizottságként jön létre, amely azt jelenti, hogy kormánypárti és ellenzéki képviselők azonos arányban vesznek részt benne.⁷⁵

5.1.4. A döntéshozatal szabályai az Országgyűlésben

Határozatképesség: Azt jelenti, hogy a képviselők több mint a fele megjelent az ülésen, így az Országgyűlés gyakorolja a döntéshozatalt. Amennyiben nincs meg a határozatképesség, akkor az Országgyűlés döntése nem is lehet érvényes. Vagyis az alábbiakban felsorolt esetek mindegyikénél szükséges megjegyezni, hogy határozatképes Országgyűlés szükséges az érvényes döntéshez.

Egyszerű vagy relatív többség: A jelenlévő képviselők több mint felének szavazata. A legtöbb döntést így kell elfogadni, a sarkalatos törvények kivételével a törvényeket is (ez utóbbiakat feles törvénynek is szokták hívni).

Abszolút többség: Az összes képviselő több mint felének szavazata. A miniszterelnök megválasztásához van szükség abszolút többségre.

Minősített többség: A magyar Országgyűlésben az országgyűlési képviselők minősített többséggel hozzák meg azt a döntést, amelyhez a határozatképes Országgyűlésben jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ilyen szükséges például a sarkalatos törvények elfogadásához. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az önkormányzati jogban a minősített többség mást jelent. A minősített többséghez a megválasztott önkormányzati képviselők több mint felének a szavazata szükséges.

Abszolút minősített többség: A magyar Országgyűlésben az országgyűlési képviselők abszolút minősített többséggel hozzák meg azt a döntést, amelyhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Itt tehát nem a jelenlévők arányához kell mérni a kétharmadot, hanem az összes képviselőhöz. Az Alaptörvény módosítása lehet példa erre.

5.1.5. Az Országgyűlés főbb hatáskörei

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés hatáskörei a következők:

- megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét,
- törvényeket alkot,
- elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását,
- felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére,

⁷⁵ Nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van. Nem terjedhet ki a vizsgálat továbbá olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.

- megválasztja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, valamint az Állami Számvevőszék elnökét,
- megválasztja a miniszterelnököt, dönt a Kormánnyal kapcsolatos bizalmi kérdésről,
- feloszlátja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet,
- határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről,
- különleges jogrendet érintő, valamint katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket hoz,
- közkegyelmet gyakorol,
- az Alaptörvényben és törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Ezek közül vázlatosan a törvényhozásról szólunk. Törvénykezdeményezési joggal rendelkezik:

- a köztársasági elnök,
- a kormány,
- országgyűlési bizottság,
- országgyűlési képviselő.

A törvény megalkotására vonatkozó eljárás rendjét a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) rögzíti, míg a parlamenti törvényhozási eljárás és vita részletes szabályait az Országgyűlés működését rendező házszabály tartalmazza. Az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését Magyarország hivatalos lapjában, a *Magyar Közlönyben*.

Az Országgyűlés elnöke a Ház felhatalmazásával az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Ebben az esetben viszont a házelnök a törvényt csak akkor írhatja alá és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Ha az Országgyűlés nem küldte meg a törvényt az Alkotmánybíróságnak, akkor ezt a köztársasági elnök teheti meg, amennyiben a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja. Ezt nevezük az államfő *alkotmányossági vétójának*.

A köztársasági elnöknek lehetősége van élni a *politikai vétóval* is. Abban az esetben, ha nem élt alkotmányossági vétóval és a törvénnyel, vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, úgy a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével, egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlésnek ilyenkor a törvényt újra meg kell tárgyalnia, és elfogadásáról ismét határoznia kell.

Ha az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

5.1.6. Az országgyűlési képviselők jogállásának egyes kérdései

Az országgyűlési képviselőket négy évre választják. A képviselők jogállása független attól, hogy egyéni választókerületben vagy pártlistáról jutottak a parlamentbe. Minden képviselőnek ugyanazok a jogai és kötelezettségei.

A képviselők közérdekű ügyben felvilágosítást kérhetnek úgynevezett kérdés formájában:

- a kormánytól,
- a kormány tagjától,
- az alapvető jogok biztosától,
- az Állami Számvevőszék elnökétől,
- a legfőbb ügyésztől és
- a Magyar Nemzeti Bank elnökétől,

illetve interpellációs joguk révén magyarázatot kérhetnek a kormánytól, illetőleg annak valamely tagjától a feladatkörükbe tartozó ügyben. Kérdés esetén a képviselőnek nincs lehetősége viszontválaszra, a válasz elfogadásáról az Országgyűlés nem hoz határozatot. Az interpelláció esetében a válaszról az Országgyűlésnek döntést kell hoznia.

Az országgyűlési képviselőket mentelmi jog illeti meg. A képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre az országgyűlési képviselőként leadott szavazata, illetve a megbízatásának gyakorlása idején általa közölt tény vagy vélemény miatt, illetve a képviselővel szemben – tettenérés esetét kivéve – csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával indítható és folytatható büntető- és szabálysértési eljárás, valamint alkalmazható ellene büntető-eljárásjogi kényszerintézkedés.

5.1.7. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata

A helyi önkormányzatok kapcsolatban állnak más állami szervekkel is. Ezek közül az egyik leglényegesebb az Országgyűléssel való viszony, mert a parlament határozza meg törvényben a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

Az Országgyűlés rendelkezik hatáskörrel az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlata esetében. Nem válik működésképtelenné az önkormányzat és nem osztható fel pusztán azért, mert a polgármester a feladatait nem látja el, vagyis amíg a belső viták nem lehetetlenítik el a helyi önkormányzás gyakorlását.⁷⁶

A területszervezést illetően is van kapcsolat, mert az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.

⁷⁶ FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 327.

5.2. A köztársasági elnök

5.2.1. A köztársasági elnök jogállása

Ahogy az államformánál megjegyeztük a köztársasági elnök tölti be az államfői tisztiséget, hiszen hazánk államformája köztársaság. Az államfő kifejezi a nemzet egységét, és öröklik az államszervezet demokratikus működése felett. Az államfő az Alkotmánybíróság döntése, a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat szerint – mint ahogyan azt a miniszteri ellenjegyzésnél látni fogjuk – nem része a végrehajtó hatalomnak, mert a hatalmi ágak felett semleges, vagyis neutrális hatalomként értelmezhető. A szakirodalomban azonban van ettől eltérő álláspont is, amely szerint az államfőt a végrehajtó hatalomba lett volna indokolt sorolni.⁷⁷

A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása esetén az akadályoztatás megszűnéséig vagy a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése esetén az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a köztársasági elnök feladat- és hatásköreit az Országgyűlés elnöke gyakorolja.

5.2.2. A köztársasági elnök megválasztása

Az államfőt az Országgyűlés 5 évre választja meg. Köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte. A köztársasági elnöknek egy személyt legfeljebb egy alkalommal lehet újraválasztani.

A köztársasági elnök választását jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. Az államfő megválasztása több fordulás is lehet. Ha ugyanis az első szavazáskor egyik jelölt sem kapja meg az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát, akkor új fordulót kell tartani. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

5.2.3. Az államfő felelőssége

A köztársasági elnökre nem vonatkoznak azok a szabályok, amelyek más polgárookra, ha jogellenes cselekményt követ el. Ellene büntetőeljárást csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani. Ennek alkotmánytörténeti oka abban van, hogy a királyt sem lehetett felelősségre vonni.

Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást. A megfosztási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának

⁷⁷ Például Lőrincz Lajos a végrehajtó hatalom részeként tekint az államfőre, lásd erről: LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 109.

szavazata szükséges. Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként a köztársasági elnök közjogi felelősségét megállapítja, a köztársasági elnököt tisztségétől megfoszthatja.

5.2.4. Az államfő hatáskörei

Az elnök hatásköreinek részét már érintettük a törvényhozó hatalomhoz fűződő viszonyának tárgyalásakor. A köztársasági elnök hatásköreit alapvetően két csoportra oszthatjuk. Az egyik csoportba azok a hatáskörök tartoznak, amelyekhez nem kell miniszteri ellenjegyzés, tehát önállóan gyakorolja őket az államfő, a másik csoportba pedig azokat, amely gyakorlásához az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges. A miniszteri ellenjegyzés intézményénél fontos megemlíteni szintén a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatot, amely az államfői jogállás értelmezésében rendkívüli fontosságú. A végrehajtó hatalmi ágon kívül helyezte el az államfőt és rávilágított, hogy a miniszteri ellenjegyzés az államfő aktusának érvényességi kelléke, amely biztosítja, hogy az elnök döntése ne kerüljön ellentétbe a kormány politikájával. Az államfő aktusát bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe, mivel a kormány vállalja a politikai felelősséget ezért a döntésért.

A köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzés nélkül (önállóan) gyakorolható hatáskörében:

- képviseli hazánkat,
- törvényt és népszavazást kezdeményezhet,
- az Országgyűléssel kapcsolatos hatáskörében:
 - összehívja az Országgyűlés alakuló ülését,
 - részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés, valamint annak bizottságai ülésén,
 - kitűzi az országgyűlési képviselő-választás, a helyhatósági választások, az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontját,
 - meghatározott esetekben feloszlathatja az Országgyűlést,
 - alkotmányos vétóval, illetve politikai vétóval élhet,
 - javaslatot tesz egyes közjogi méltóságok kinevezését, megválasztását illetően (miniszterelnök, Kúria elnöke, legfőbb ügyész, alapvető jogok biztosa),
- különleges jogrendet érintő döntéseket hoz,
- megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét,
- kinevezi a hivatásos bírákat és a Költségvetési Tanács elnökét
- kialakítja hivatala szervezetét.

A köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzéshez kötött hatáskörében

- az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát,
- megbízza és fogadja a követeket, nagyköveteket,
- egyéni kegyelmezési jogot gyakorol,
- állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben dönt,
- kinevezi és előlépteti a tábornokokat,
- kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat,
- megbízza az egyetemek rektorait,

- területszervezési kérdésekkel kapcsolatos jogokat gyakorol,
- kitüntetéseket, díjakat, címeket adományoz.

5.2.5. Az államfői tisztség megszűnése

Az államfői tisztség megszűnik az alábbi esetekben:

- a megbízás idejének lejártával,
- az elnök halálával,
- lemondással,
- ha az elnök a feladatkörét 90 napot meghaladó időn át képtelen ellátni,
- a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn (például elveszti magyar állampolgárságát),
- az összeférhetlenség kimondásával,
- az elnöki tisztségtől történő megfosztással (az Alkotmánybíróság jogosult erre).

5.2.6. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az államfőnek a településekkel kapcsolatban vannak bizonyos hatáskörei. Így a Mötv. szerint dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.

Az államfő feladata továbbá a Mötv. szerint megbízni az illetékes kormányhivatal vezetőjét, – ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet feloszlatja – hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.

6. A kormány

6.1. A végrehajtó hatalom fogalma

A kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, ezért szükséges tisztázni, hogy mit értünk végrehajtó hatalom alatt. A végrehajtó hatalom fogalmát jóval szélesebb körben kellett meghatározni még a 19. században. A végrehajtó hatalom fogalmának átalakulása, vagyis kiszélesedése Európában alapvetően két körülménnyel magyarázható. Egyfelől a bírói hatalmi ág leválasztásával, másfelől az autonóm közigazgatási szervek megjelenésével.

A bírói és a végrehajtó hatalmi ág viszonylag késői elkülönülését, azzal magyarázhatjuk, hogy a bírói jogalkalmazást is csak a törvények végrehajtásként értelmezték. Hazánkban az 1869. évi IV. törvénycikk mondta ki, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönül.⁷⁸ A mai fogalom meghatározás alapján a végrehajtó hatalom része a kormányzásnak, de nem jelenti ugyanazt. A 20. század második felétől kezdődően ugyanis rohamosan megnövekedtek az állami feladatok, amelyeknek az ellátásában nem csak a kormány és más közigazgatási szervek, hanem attól független hatóságok is részt vesznek.⁷⁹ Hazánkban ilyennek tekinthetjük az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket is.

A korábbi Alkotmány nem határozta meg a végrehajtó hatalmi ág fogalmát és szerep-
lőit sem. A végrehajtó hatalmi ág kérdésével az Alkotmánybíróság foglalkozott, és ahogyan láthattuk azon kívül helyezte el a köztársasági elnököt.

6.2. A kormány fogalma

A kormány meghatározható több nézőpontból is. Ahogyan azt többször is említettük már, a kormány a *végrehajtó hatalom általános szerve*. Megközelíthető úgy is, hogy általános hatáskörű központi közigazgatás szerv, a közigazgatás legfőbb, vagyis csúciszerve, ami a kormánynak az alkotmányjogi és közigazgatási jogi dualizmusát mutatja. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy a közigazgatás valamennyi ágával foglalkozik, feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A tagok aspektusából is meghatározható a kormány fogalma. Tagjai a miniszterelnök, miniszterelnök-helyettes, miniszterek.

A kormány fogalmától viszont fontos elhatárolnunk a kabinetet, amely a hétköznapi használatában a kormány szinonimájaként jelenik meg. A hazai közjogban a 2010. évi

⁷⁸ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 109.

⁷⁹ SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó. 587.

XLIII. törvény ismer egy olyan testületet, amelyet kabinetnek hívunk. A kabinet nem központi szerv, hanem a kormány szerve, amelyet a kormány ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben. A kabinet tagjai feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek.⁸⁰ Érdemes megemlíteni a kabinet fogalmának elhatárolásához a kormánybizottságot is, amelyet a kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek.

6.3. A kormány megalakulása

A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg *a képviselők több mint felének szavazatával*. Az államfő látszólag széles mérlegelési jogot kapott a miniszterelnök személyének kiválasztásakor, mert ahogyan az Országgyűlésről szóló fejezetben láthattuk az Alaptörvény tartalmazza azt a szabályt, hogy a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha az *általa miniszterelnöknek javasolt személyt* 40 napon belül nem választja meg a parlament. Úgy tűnhet tehát, hogy csak az lehet kormányfő, akit a köztársasági elnök és a parlament is támogat, ez azonban csak látszólag van így. Az Országgyűlés feloszlásával való „fenyegetés” ugyanis nagyon könnyen kikerülhető, hiszen a parlamenti többség keresztül tudja vinni az akaratát a köztársasági elnökkel szemben, ha az államfő által javasolt személyt először megválasztja ugyan, de ezután konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal meg is buktatja.⁸¹ A köztársasági elnök tehát ténylegesen nem tud élni a miniszterelnök kiválasztásának jogával.

Hazánkban a miniszterelnököt nem nevezi ki az államfő, hanem csak javaslatot tesz a személyére, az Országgyűlés pedig megválasztja. Más országok alkotmányai többnyire az államfőt hatalmazzák fel, hogy a parlamenti szavazás után kinevezze a miniszterelnököt, nálunk tehát ez nem így van, mert a köztársasági elnök csak a kormány többi tagját, vagyis a minisztereket nevezi ki.

Miniszterelnöknek megválasztható, aki büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható (passzív választójoga van). A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. A kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.

6.4. A kormányforma és a kormánytípus

Mint láthattuk, a kormányforma arra a kérdésre ad választ, hogy a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom között milyen kapcsolat van. Magyarország parlamentáris köztársaság, amely azt jelenti, hogy a kormány felelős a parlamentnek, és az országgyűlési képviselők több, mint felének támogatását bírnia kell ahhoz, hogy működni tudjon. Ha

⁸⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. §.

⁸¹ POKOL Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Korona Kiadó. 32.

a miniszterelnök egy bizalmi szavazáson nem kapja meg a képviselők több mint felének támogatását, megszűnik a megbízása.

A kormánytípus viszont inkább arra ad választ, hogy miniszterelnök mennyire tölt be hangsúlyos szerepet a kormányban. A rendszerváltás előtt a szocializmus időszakában minisztertanácsi kormányról beszélhettünk, amelynek lényege, hogy a miniszterelnök egyenjogú volt a többi kormánytaggal, tehát nem emelkedett ki közülük. Jelenleg hazánk esetében elmondható, hogy kormányfőnek viszonylag erős jogkörei vannak, hiszen a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját. A miniszterek kiválasztása csak tőle függ és a kormány léte is hozzá kötődik, hiszen, ha a miniszterelnök elveszti a bizalmat a parlamentben, akkor az egész kormány is megbukik. Leggyakrabban *kancellári kormány*nak hívjuk ezt a típust, amely nevét onnan kapta, hogy a német kormányfő (kancellár) kiemelt szereplője kormányának.

A kormányfő kiemelt szerepe megmutatkozik a kormány megbízásának megszűnésében is. A miniszterelnök megbízásának megszűnésével ugyanis a kormány megbízása is megszűnik.

Az Alaptörvény szerint a miniszterelnök megbízása tehát megszűnik:

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával,
- sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal,
- ha az Országgyűlés a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazáson a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki,
- lemondásával,
- összeférhetlenség kimondásával,
- ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
- halálával.

Az első esetben arról van szó, hogy országgyűlési választásokat követően megalakul az új Országgyűlés. Ez a kormány megbízásának „hagyományos” megszűnése.

A sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány szabályainak ismertetéséhez szükséges tudnunk azt, hogy mit jelent ez a kifejezés. Szintén Németországtól átvett intézmény, amelynek lényege, hogy a miniszterelnök megbuktatása csak úgy történhet meg, ha egyben megválasztják az újat. A konstruktív bizalmatlansági indítvány logikáját abban ragadhatjuk meg, hogy könnyű megegyezni abban ki ne legyen kormányfő, de nehéz megállapodni abban, hogy ki legyen helyette. Hazánkban az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Ha az országgyűlési képviselők több mint fele a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben kormányfőnek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. A kormányfő megbuktatásához, ahogyan azt a parlamenti döntéshozatal tárgyalásakor is már megjegyeztük, abszolút többségre, a képviselők több mint a felének szavazatára van szükség.

Ami a következő esetet illeti, ez abban különbözik, hogy nem az országgyűlési képviselők egyötöde kezdeményezi, hanem maga a kormányfő. A miniszterelnök ugyanis bizalmi szavazást kérhet saját magával szemben. Az Országgyűlés ilyenkor a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson a képviselők több mint fele nem támogatja a kormányfőt. Az érthetőség kedvéért

szeretnénk megemlíteni, hogy 2009-ben Gyurcsány Ferenc politikai értelemben saját magával szemben „indította” meg a konstruktív bizalmatlansági procedúrát annak érdekében, hogy legyen egy új miniszterelnök, mert nem kívánt a továbbiakban kormányozni. Ez jogi értelemben egy konstruktív bizalmatlansági indítvány és nem bizalmi szavazás volt, csak a miniszterelnök állt a háttérben.⁸²

A miniszterelnök összekapcsolhatja a bizalmi szavazás a kormány által benyújtott előterjesztéssel is. Például egy fontos törvény elfogadását összeköti a bizalmi szavazással. Ilyenkor az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja.

Az összeférhetlenségről azt kell megjegyeznünk, hogy az állami vezetők bizonyos tisztségeket, megbízásokat nem tölthetnek be (például nem lehetnek bírák, ügyészek, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthetnek stb.).

A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítása vonatkozásában példaként említhetjük meg, azt az esetet, amikor a kormányfő elveszti választójogát. A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról és az összeférhetlenség kimondásáról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

A kormány a megbízatása megszűnésétől az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként gyakorolja hatáskörét, nemzetközi szerződés kötelező hatályát azonban nem ismerheti el, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

Hasonlóan elmondhatjuk, hogy ha a miniszterelnök megbízatása lemondásával vagy az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával szűnik meg, a kormányfő az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja hatáskörét, miniszter felmentésére vagy új miniszter kinevezésére azonban javaslatot nem tehet, rendeletet csak törvény felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

6.5. A kormány ülése

A kormány ügyrendje értelmében a kormány ülésén részt vesznek a kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak (a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára, Miniszterelnökség kormányirodát irányító helyettes államtitkára, a miniszterelnök kabinetfőnökének miniszterhelyettese, a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára, a kormány szóvivő).

A kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket ez a normatív határozat a miniszterelnök hatáskörébe utal.

Az előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére akkor vehető fel, ha azt a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyalta, amely a kormányülést előkészítő közigazgatási államtitkárokból álló fórum.

⁸² Cserny Ákos álláspontja szerint a konstruktív bizalmatlansági indítványt 2009 áprilisában eredeti céljától eltérően alkalmazták, lásd Cserny Ákos (2011): *A miniszteri felelősség*. Budapest, Complex Kiadó. 146.

6.6. A kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az Alaptörvény értelmében a kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A kormány mindezt a felelős miniszter irányításával végzi. A helyi önkormányzatok alkotmányos kereteinél láthattuk azt a közjogi kálváriát, amely a közigazgatási hivatalokat érintette. Az Alaptörvény egyértelműen megelőzi ezt az alkotmányos problémát azzal, hogy alaptörvényi szinten deklarálja a kormányhivatal helyi önkormányzatok feletti hatáskörét, és egyben korlátozza is a kormány szervezetalakítási jogkörét, hiszen ezt a feladatot a fővárosi és megyei kormányhivatalon keresztül kell ellátnia. Ez a hatáskör eltér a korábbi törvényességi ellenőrzéstől, amely inkább csak tájékozódást jelentett, a felügyelet érdemi beavatkozásra ad lehetőséget.⁸³

⁸³ HOFFMAN István – NAGY Marianna szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó. 481.

Vákát oldal

7. Az Alkotmánybíróság

7.1. Az Alkotmánybíróság funkciója

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében az *Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve*. E funkcióközpontú fogalomból is kitűnik, hogy az alkotmánybíráskodás milyen szoros kapcsolatban áll a jogforrási hierarchiával. Arra hivatott ugyanis e testület, hogy *biztosítsa azt, hogy az Alaptörvény – mint Magyarország alkotmánya – ténylegesen érvényesüljön*, normái valóban áthassák az egész jogrendszert: úgy is fogalmazhatunk, hogy az Alkotmánybíróság feladata arról gondoskodni, hogy *ne legyen olyan jogi aktus,*⁸⁴ *amely ellentétes az Alaptörvénnyel.*

7.2. Az alkotmánybíráskodás fogalma, modelljei, hazai története

Az alkotmánybíráskodás olyan közhatalmi tevékenység, amelynek keretében a rendes bíróságok közé tartozó, vagy attól külön álló szerv arról hoz felül nem vizsgálható döntést arról, hogy egy jogforrás megfelel-e az alkotmány előírásainak. Az alkotmánybíráskodás elsősorban – de nem kizárólagosan – normatív aktusokra irányul, azaz jogi normák alkotmányossági vizsgálata (*normakontroll*) a legmarkánsabb hatásköre az alkotmánybíráskodást végző szervezetnek.

Az alkotmánybíráskodás – a törvényhozással, végrehajtással és igazságszolgáltatással ellentétben – nem szükségképpen létezik valamennyi demokratikus berendezkedésű országban. Léte és működése azonban a jogállami értékek és alapjogok védelmének egyik legfontosabb intézményi garanciája. Az alkotmánybíráskodás lényegének megértéséhez, és az Alkotmánybíróság hatalommegosztási rendszerben elfoglalt helyének meghatározásához érdemes áttekinteni megszületésének körülményeit.

Az alkotmánybíráskodás gondolata – néhány előképet leszámítva – 1803-ban az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának gyakorlatában öltött testet a *Marbury vs. Madison-ügyben* hozott ítéletében. Ebben a Legfelső Bíróság több, mérföldkő jelentőségű megállapítást tett: egyrészt kimondta, hogy a legmagasabb szintű jogforrás maga az alkotmány, másrészt leszögezte, hogy a jogforrások alkotmánynak való megfeleléséért (idegen szóval: konformitását) a bíróságok jogosultak és kötelesek vizsgálni, harmadrészt pedig azt is rögzítette, hogy amennyiben egy jogforrás ellentétes az alkotmánnyal, az ítélethozatal során az nem vehető figyelembe (azaz úgy kell elbírálni a jogesetet, mintha

⁸⁴ A jogi aktuson általános és egyedi jogi normákat értünk. Így például – a teljesség igénye nélkül – lehetnek ezek jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, bírói döntések, egyedi országgyűlési határozatok.

az alkotmányellenes jogforrás nem is létezne).⁸⁵ Ezzel az ítélettel megszületett az alkotmánybíráskodás *decentralizált modellje*. Decentralizált elnevezését arról kapta, hogy e modellben nincs egy olyan központi szerv, amely kizárólagosan jogosult lenne az alkotmánybíráskodásra mint hatáskör gyakorlására, hanem azt *rendes bíróságok végzik*. Ennek is köszönhető, hogy ebben a modellben az alkotmánykonformitás kérdése mindig konkrét jogeseteken keresztül vehető fel, amit *konkrét normakontrollnak* nevezünk.

A *centralizált alkotmánybíráskodási modell* kialakulása az 1920-as osztrák alkotmánynak köszönhető, amely elsőként intézményesített egy olyan, *a rendes bíróságokól különböző testületet*, amelynek hatásköre jogszabályok alkotmányosságának megítélésére szorítkozik. Az eljárás célja tehát nem egy jogeset eldöntése, – amihez szükséges előkérdés az alkalmazandó norma alkotmányosságáról való meggyőződés – hanem kizárólag az alkotmánykonformitás vizsgálata: *absztrakt normakontroll*. Amennyiben egy centralizált alkotmánybíróság alkotmányellenesnek talál egy jogi aktust – fő szabály szerint – *megsemmisíti* azt.⁸⁶ E megsemmisítésre tekintettel elterjedt az alkotmánybíróságok „negatív jogalkotóként” való megjelölése. A „negatív jogalkotói jogkör” azt is kifejezi, hogy az alkotmánybíróság tehetetlen abban az esetben, ha az alkotmánysértés mulasztásból (azaz alkotmányból folyó jogalkotási kötelezettség megszegéséből) ered, mivel nem alkothatja meg a hiányzó jogi normát, csak jelezheti hiányát. A centralizált alkotmánybíróságok általában a normakontrollon kívüli hatásköröket is gyakorolnak, tipikusan mondható az állambíráskodás (közjogi méltóságok felelősségre vonása), a választási bíráskodás, a hatásköri bíráskodás.⁸⁷

Az alábbi táblázat segít áttekinteni az alkotmánybíráskodási modellek legfontosabb jellemzőit:

1. táblázat

Az alkotmánybíráskodási modellek

	Decentralizált	Centralizált
Szerve	rendes bíróság	egy ebből a célból létrehozott testület (általában alkotmánybíróság, alkotmánytanács elnevezéssel)
Eljárás alapja / típusa	konkrét jogeset	absztrakt (jogesethez nem feltétlenül kötődő) indítvány
Alkotmányellenesség megállapításának következménye	az alkotmányellenes norma figyelmen kívül hagyása a jogeset elbírálása során	az alkotmányellenes norma megsemmisítése

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A magyar Alkotmánybíróság – valódi közvetlen előzmények nélkül – 1990-ben kezdte meg munkáját. A rendes bírósági szervezeten kívül álló (centralizált), országos illetékességű testületi szervként. Jellegadó hatásköre a bárki által kezdeményezhető (idegen kifejezéssel:

⁸⁵ Részletesen: ERDŐS Csaba (2013): A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban, In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas. 16–22.

⁸⁶ TÉGLÁSI András (2013): Az Alkotmánybíróság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 113–114.

⁸⁷ A fenti közös vonásokon túl a centralizált alkotmánybíróságok hatáskörei elég nagy eltéréseket mutatnak. Ezekről részletesen lásd: PACZOLAY Péter (1995): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Szent István Társulat.

actio popularis-jellegű) *absztrakt utólagos normakontroll* volt.⁸⁸ 2010 után *hatásköreit átalakították* – az absztrakt normakontrollal szemben az alkotmányjogi panasz vált hangsúlyossá – illetve *jelentősen korlátozták* a közpénzügyi tárgyú törvények feletti normakontroll lehetőségét. (A normakontroll típusait a 4.1. pont alatt ismertetjük részletesen.) Az Alkotmánybíróságra vonatkozó legfontosabb jogforrások: az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. (Abtv.).

7.3. Az Alkotmánybíróság és tagjainak jogállása

Az alkotmánybíráskodás létehez elengedhetetlen az annak végzésére jogosult szerv *függetlensége*. Ennek oka, hogy úgy a decentralizált, mint a centralizált alkotmánybíráskodás modelljében a normakontrollt végző szervek *a jogalkotó szervek* – így a parlamentek és a végrehajtó hatalom különböző szerveinek – *legerősebb ellensúlyaként* funkcionálnak a hatalommegosztás rendszerében, s egyúttal a jogállamiság fontos garanciái.⁸⁹ Decentralizált alkotmánybíráskodás esetén a bírói függetlenség elegendő intézményi garanciát jelent nemcsak az ítélezés – mint klasszikus bírói funkció – befolyásmentességére, hanem a normakontroll hatáskör gyakorlására is. Centralizált alkotmánybíróságok esetében jogállásuk külön szabályozásra szorul. Mint minden centralizált alkotmánybíróságnak, a magyar Alkotmánybíróságnak a jogállása is elsősorban tagjainak – az alkotmánybíráknak – a jogállásán keresztül adható meg. A következőkben ezt mutatjuk be részletesebben.

Az Alkotmánybíróságnak *15 tagja* van, akiket az *Országgyűlés kétharmados többséggel* választ meg *12 évre*. Az alkotmánybíró e tisztségre *nem lehet újraválasztani*. Az alkotmánybíró-választást jelölés előzi meg 9–15 országgyűlési képviselőből álló *jelölőbizottság* által, amelyben a parlamenti frakciók létszámarányosan képviseltetik magukat. Megjegyzendő, ez az összetétel a mindenkori kormánytöbbség számára biztosítja akarátának érvényesülését a jelölésben. A 2010 előtti szabályozás éppen fordítva, ellenzéki többséget teremtett a jelölőbizottságban. A *szakzszerűség és függetlenség* biztosítékaiként a jogalkotó szigorú követelményeket állít az alkotmánybírókkal szemben: Alkotmánybíróvá csak

- büntetlen előéletű és
- az országgyűlési képviselők választásán választható
- magyar állampolgár, aki
- 45. életévét betöltötte, de 70. életévét még nem töltötte be,
- jogász végzettséggel rendelkezik, és
- kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik, továbbá aki
- a megválasztása napját megelőző négy éven belül nem volt a kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője, és állami vezetői tisztséget sem töltött be.⁹⁰

⁸⁸ Az Alkotmánybíróság kezdeti éveinek történetéről részletesen lásd: SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.

⁸⁹ KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre (2007): *Az Alkotmánybíróság*. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 441.

⁹⁰ Abtv. 6. § (1) és (4) bek.

Az alkotmánybíró függetlenségét az Abtv. is kifejezetten kimondja: csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve. Ennek *biztosítéka*

a mentelmi jog, – a miniszterekéhez igazodó szintű [Abtv. 13. § (1) bek.] – javadal-mazás, a szigorú összeférhetetlenségi szabályok, amelyek ellenőrzésére pedig a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szolgál.

A függetlenség szempontjából szintén garanciális jelentőségűek az alkotmánybíró elmozdíthatatlanságát biztosító szabályok. A megbízatása ugyanis csak

- a megbízatási időtartam leteltével,
- halállal,
- lemondással,
- összeférhetetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával,
- ha az AB tagja az országgyűlési képviselők választásán már nem választható,
- felmentéssel (ha neki fel nem róható okból nem tesz eleget hivatali kötelezettsé-gének), vagy
- kizárással (ami szankciós jellegű tisztségmegszüntetési ok)

szűnik meg.⁹¹ A mérlegelést igénylő kérdésekben (utolsó három esetkör) az Alkotmány-bírószág teljes ülése dönt a tisztség megszűnéséről, így a külső – más hatalmi ágaktól ér-kező – befolyást kizárta a mandátum feletti „rendelkezés” tekintetében.

7.4. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre

7.4.1. A hatáskörök áttekintése

Ahogy fentebb is írtuk, az Alkotmánybíróság legfontosabb hatáskör-csoportja a *norma-kontroll* típusú hatásköröké. Ezen belül több szempont szerint különíthetjük el egymástól az egyes hatásköröket. Az alkotmánybírószági eljárás *időpontja szerint* beszélhetünk elő-zetes és utólagos normakontrollról. A kettő közti cezúrát a kihirdetés aktusa képezi: az adott jogforrás kihirdetését megelőzően előzetes, azt követően pedig utólagos normakontrollról beszélünk. Az *előzetes* normakontroll célja annak megakadályozása, hogy a jogrendszer részévé váljon egy alkotmányellenes jogszabály, ennyiben „proaktív”, megelőző jellegű. Az *utólagos* normakontroll „csak” a jogi normák érvényes létrejöttét követően állítja helyre az alkotmánykonform állapotot. Értelemszerűen eltérő jogkövetkezmények kapcsolódnak a két normakontroll-típushoz: míg az előzetes esetében az alaptörvény-ellenesnek talált jogforrás kihirdetésének tilalma elegendő az alaptörvény-sértés megelőzéséhez, addig az utólagos normakontrollnál a már létrejött jogforrás megsemmisítése orvosolhatja az alkotmányellenes állapotot.

A normakontroll eljárások osztályozhatók a *kezdeményező érintettsége* alapján is. Ekképpen absztrakt és konkrét normakontroll-típusok között tehetünk különbséget. *Konkrét* a norma-kontroll akkor, ha annak indítványozóját közvetlenül érinti az eljárás alapját képező ügy

⁹¹ Az Abtv. 15. § alapján.

és / vagy jogszabály. Ezzel szemben az *absztrakt* normakontroll semmilyen érintettséget nem kíván meg az indítványozótól.

Az Alkotmánybíróság számos, *normakontrollon kívül eső hatáskört* gyakorol, ezek közül – az önkormányzati szaktanácsadói szak sajátosságaira tekintettel – csak a kifejezetten a helyi önkormányzatokra irányuló eljárást mutatjuk be részletesen.

7.4.2. A közpénzügyi hatáskör-korlátozás

A normakontroll hatáskörökkel kapcsolatban az alkotmányozó számos korlátozást vezetett be, ezek közül kiemelkedő jelentőségű az úgynevezett *közpénzügyi hatáskör-korlátozás*. Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az AB utólagos normakontrollra irányuló hatásköreiben⁹² a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag

- az élethez és az emberi méltósághoz való joggal,
- a személyes adatok védelméhez való joggal,
- a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy
- a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

Az AB az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.⁹³

A közpénzügyi hatáskör-korlátozással kapcsolatos aggályok azért súlyosak, mert *az állami működés egyik legfontosabb, ha nem a legfontosabb területét hagyja alkotmányossági védelem nélkül* – nagyon kevés kivétellel.

7.4.3. A „megduplázott” normakontroll

Az Alaptörvény hatályba lépéséig az Alkotmánybíróság volt az egyetlen olyan szerv, amely normakontroll hatáskörrel rendelkezett. 2012 óta azonban a *Kúria* is végez hasonló feladatot. Amennyiben *helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba* – azaz nem az Alaptörvénybe – ütközik, a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el. E normakontroll során a mérce nem az Alaptörvény, hanem valamely alacsonyabb szintű norma. Ugyanakkor a centralizált alkotmánybíráskodási modellre emlékeztető szabály, hogy a Kúria megsemmisítheti a vizsgált önkormányzati rendeletet. Figyelemre méltó továbbá, hogy a Kúria dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is,

⁹² Az Alaptörvény a bírói kezdeményezést, az alkotmányjogi panaszt és az absztrakt utólagos normakontrollt sorolja fel.

⁹³ Alaptörvény 37. cikk (4) bek.

továbbá felhatalmazhatja a területileg illetékes kormány megbízottat a helyi önkormányzati rendelet pótlására.⁹⁴ Az Alkotmánybíróság és a Kúria közti hatáskörmegosztás alaptétele, hogy az Alkotmánybíróság „az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”⁹⁵ Ilyen eset nagyon ritka a gyakorlatban, tekintettel arra, hogy az alaptörvényi normákat törvényi előírások konkretizálják, így „tipikusan” megállapítható e törvényi normák megsértése, s csak áttételesen az alaptörvény-ellenesség.

Az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-hatásköreinek összehasonlítását segíti az alábbi táblázat:

2. táblázat

Az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsának normakontroll-hatáskörei

	Alkotmánybíróság	Kúria Önkormányzati Tanácsa
Eljárás alapja	Alaptörvénybe ütközés	jogszabályba ütközés
Eljárás tárgya	bármely jogszabály (és egyéb jogforrások), helyi önkormányzati rendeletet is beleértve	kizárólag helyi önkormányzati rendelet
Kezdeményezők	érintettsége esetén bárki (alkotmányjogi panasz keretében)	területileg illetékes megyei vagy fővárosi kormányhivatal alapvető jogok biztosa egyedi ügyben eljáró bíró
Közpénzügyi hatáskörkorlátozás	érvényesül	nem érvényesül
Alaptörvénybe vagy jogszabályba ütközés jogkövetkezménye	megsemmisítés	megsemmisítés
Jogalkotás elmulasztásának jogkövetkezménye	kizárólag felhívás a jogszabály pótlására határidő tűzésével (nincs közbiztonsági következménye a határidő eredménytelen leteltének)	az önkormányzat a Kúria határozata ellenére továbbra is elmulasztja a rendeletalkotást, külön eljárásban a Kúria felhatalmazza az illetékes kormány megbízottat a rendelet pótlására
Jogi képviselő	nem kötelező	kötelező

Forrás: a szerző saját szerkesztése

7.4.4. Az előzetes és utólagos normakontroll fontosabb szabályai

Előzetes normakontroll az Országgyűlés által már elfogadott, de ki nem hirdetett törvény alkotmánykonformitásának vizsgálatát jelenti. Az Alkotmánybíróság ezen eljárását maga az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök indítványozhatja. A parlament még soha nem élt ezzel a lehetőséggel, a köztársasági elnöknek azonban ez a legfontosabb törvényhozáshoz kapcsolódó hatásköre, amelynek gyakorlása közel sem példa nélküli. Az államfő „szemszögéből” az előzetes normakontroll indítványozását nevezzük *alkotmányossági*

⁹⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. IV. fejezet.

⁹⁵ 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat.

vétónak is. Ezzel akkor él a köztársasági elnök, amikor egy, az Országgyűlés által elfogadott, számára aláírásra megküldött törvénnyel, vagy annak egy részével kapcsolatban alkotmányossági aggálya merül fel, azaz, ha alaptörvény-ellenesnek véli a törvényt, vagy annak rendelkezését. Az Alkotmánybíróság 30 napon belül köteles elbírálni. Ha az AB a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt *haladéktalanul aláírja*, és elrendeli annak kihirdetését. Ha az AB alaptörvény-ellenességet állapít meg, az Országgyűlés a törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újratárgyalja. *Törvényen kívül* (új) Alaptörvénnyel, annak módosításával, normatív országgyűlési határozattal (azaz a határozati házsabályi rendelkezésekkel) és nemzetközi szerződéssel szemben vehető igénybe előzetes normakontroll.

Utólagos normakontroll tárgya bármely jogszabály lehet, ezen kívül igénybe vehető

- (új) Alaptörvénnyel, illetve módosításával,
- közjogi szervezetszabályozó eszközzel (azaz normatív határozattal és normatív utasítással) és
- jogegységi határozattal

szemben. Úgy előzetes, mint utólagos normakontroll eljárás keretében fontos szabály, hogy az (új) Alaptörvényt és annak módosításait tartalmilag nem vizsgálhatja a testület, csak a megalkotásukra irányuló eljárásra és kihirdetésre vonatkozó szabályok betartását ellenőrizheti (például azt, hogy az kezdeményezte-e az alaptörvénymódosítás megalkotását, aki erre jogosult, vagy hogy az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával fogadták-e el az Alaptörvényt, vagy annak módosítását). Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság – mint az alkotmányozó hatalom által létrehozott szerv – az alkotmányozó hatalomként eljáró Országgyűlést nem korlátozhatja, az Alaptörvény szövegére, tartalmára nem lehet ráhatása. Az eljárási szabályok betartásának vizsgálata pusztán azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság arról győződhet meg, hogy valóban az alkotmányozó hatalom nyilvánult-e meg, azaz közjogilag érvényesen jött-e létre az (új) Alaptörvény, vagy annak módosítása.

Ahogy már előzőleg utaltunk rá, az *absztrakt*, azaz érintettség nélkül kezdeményezhető *utólagos* normakontroll az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt, most már csak *szűk személyi kör* jogosult ilyen eljárás kezdeményezésére, mégpedig a következő:

- a kormány,
- az országgyűlési képviselők egynegyede,
- az alapvető jogok biztosa,
- a Kúria elnöke és
- a legfőbb ügyész.

A felsoroltak közül a legaktívabb kezdeményező az alapvető jogok biztosa. Ha absztrakt utólagos normakontroll eljárás keretében állapítja meg az Alkotmánybíróság a vizsgált jogszabály alaptörvény-ellenességét, részben (azaz a jogszabálynak csak egy vagy több normáját, de nem mindet), vagy teljesen (azaz az egész jogszabályt) *megsemmisíti* azt.

A *konkrét utólagos normakontroll* eljárások közé tartozik – az alkotmányjogi panasz egyes típusain kívül – az adott ügyben eljáró bíró által kezdeményezett alkotmánybíró-sági vizsgálat. Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-

ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. A testület az indítványt soron kívül, de legkésőbb 90 napon belül bírálja el. Ha az Alkotmánybíróság a bírói indítványban hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti. A megsemmisített jogszabály *az AB eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható.*

7.4.5. Az alkotmányjogi panasz fontosabb szabályai

A bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll megszüntetésével az alkotmányjogi panasz vált az Alkotmánybíróság leggyakrabban indítványozott hatáskörévé. Ennek oka, hogy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – bárki kezdeményezhet alkotmányjogi panaszt, azaz a jogalanyok széles köre ezen a „csatornán” keresztül férhet hozzá az alkotmánybírósági jogvédelemhez.

Az alkotmányjogi panasz három típusát különíthetjük el:

- az úgynevezett „*régi*” típusú alkotmányjogi panaszt, ami akkor vehető igénybe, ha bírósági eljárásban *alaptörvény-ellenes jogszabályt* alkalmaztak,
- az úgynevezett „*valódi*” alkotmányjogi panaszt, ami akkor vehető igénybe, ha a bírósági ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, tehát nem a döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenes, hanem az *az „eredmény”, amelyre a bíróság a jogszabályt alkalmazva jutott,*
- az úgynevezett „*közvetlen*” panaszt, amely esetében *alaptörvény-ellenes jogszabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, *bírói döntés nélkül* következett be a jogsérelem. (Közvetlenül hatályosul egy norma akkor, ha a jogkövető magatartáshoz nincs szükség állami szerv közreműködésére. Például engedélyezési eljárásokban a hatósági közreműködés elengedhetetlen – hiába teljesítjük az engedély kiadásának minden feltételét, az engedély igénylése és kiállítása nélkül nem lehet engedélyköteles tevékenységünk jogszerű. Ezzel szemben például a KRESZ előírásait ilyen hatósági közreműködés nélkül, önként követjük, azaz a KRESZ közvetlenül hatályosul.)

Mindhárom típusú alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei a következők:

- csak az érintett személy vagy szervezet kezdeményezheti,
- törvényben meghatározott *határidőn* belül (60 / 180 nap),
- ha *jogorvoslati lehetőségeit kimerítette*, vagy ilyen nem állt rendelkezésre,
- az indítványozó *Alaptörvényben biztosított jogát sérti* a jogszabály vagy bírói döntés.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, *a döntést megsemmisíti.* Az eljárási törvények szerint *speciális jogorvoslati eljárások lefolytatásának* van helye az Alkotmánybíróság ilyen döntése eredményeképpen.

7.4.6. Vélemény készítése az alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzat feloszlására irányuló eljárásban

Az Alkotmánybíróság egy normakontrollon kívüli hatásköre kapcsolódik kifejezetten a helyi önkormányzatokhoz, mégpedig a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének feloszlására irányuló eljárásban való részvétel. Amennyiben a helyi önkormányzatok felett – a megyei vagy fővárosi kormányhivatal útján – törvényességi felügyeletet gyakorló kormány a helyi vagy nemzetiségi önkormányzat képviselőtestületének alaptörvény-ellenes működését észleli, indítványozza az Országgyűlés felé a képviselőtestület feloszlását. Ezt megelőzően azonban a kormány köteles kikérni az Alkotmánybíróság véleményét, amely az Alaptörvénynek való megfeleléséről elvi véleményt nyilvánít. Az Alkotmánybíróság véleménye – természeténél fogva – az Országgyűlést és a kormányt nem köti.

Vákát oldal

8. A bíróságok

8.1. Az igazságszolgáltatás fogalma, funkciói

A Montesquieu-i hatalmi ágak közül a harmadik az igazságszolgáltatás, amely szükségképeni része valamennyi állam tevékenységének. A társadalmi lét ugyanis elkerülhetetlenül konfliktusokat szül, amelyek feloldása az állam egyik legfontosabb feladata. Az *igazságszolgáltatás tudományos fogalma* a következőképpen adható meg:

- olyan kontradiktórius eljárás, amelyben a felek közti vitát
- egy, a feleken kívül álló, pártatlan,
- csak a jogszabályoknak alárendelt, független,
- az állami főhatalom birtokában eljáró személy vagy testület (bíróság)
- jogi szabályok alapján, azoknak megfelelően – jogalkalmazás keretében – oldja fel.

Kontradiktórius az eljárás azért, mert *két, ellenérdekű fél közti vitán*, egymásnak való el-
lentmondásán – egyet nem értésén – *alapul* (a „contra dicere” latin kifejezés, amelynek szó
szerint jelentése ellent mondani). Az ítékezés szükségszerű eleme, hogy a vitában érin-
tett feleken kívül álló személy vagy testület lássa el ezt a tevékenységet, azaz *az ítékezés*
hárompólusú jogviszonyt feltételez. Még a római jogban született alapelv volt, hogy senki
nem lehet saját ügyének a bírója. Óriási eltérés ez (is) a hatósági eljárásokhoz képest, ame-
lyek az ügyfél és hatóság közti kétpólusú jogviszonyként írhatók le úgy, hogy a hatóság
ügybeni fölérendeltsége érvényesül. Lényeges követelmény továbbá, hogy az ítélező ne
legyen érdekelt az eldöntendő ügy kimenetelében, *egyik fél irányában se legyen elfogult*.
A pártatlanságtól meg kell különböztetni a függetlenség elvét, amely – az ítékezéshez mint
tevékenységhez viszonyítva egy „fiatal” követelmény (például hazánkban az igazságszol-
gáltatás és a végrehajtó hatalom egymástól való intézményes elválasztására csak 1871-ben
került sor), de azóta a *függetlenség* az igazságszolgáltatással szemben támasztott *legfon-*
tosabb követelménnyé vált. A jogvita elbírálásához szükséges az, hogy a vitában álló fe-
lekre kötelező döntést hozni képes személy / szerv járjon el. Ez *hatalmi pozíciót feltételez*,
amelynek értelemszerű forrása az állami főhatalom. Az igazságszolgáltatás nem minden
típusú konfliktus feloldására vállalkozik, vállalkozhat, csak azokéra, amelyek a *jog mint*
normarendszer segítségével kezelhetők. Az igazságszolgáltatás *jogalkalmazó* tevékenység,
azaz előre meghatározott, általánosan megfogalmazott jogi normák egyedi esetre történő
„vetítése” képezi az eljárás lényegét. Ebből pedig az következik, hogy a bíróságnak először
azt az életbeli tényállást kell megállapítania, az érintettek magatartásának jogszerűségét
kell megítélnie. Ehhez szükséges bizonyítást felvennie – a bizonyítás mindig a ténykér-
dések tisztázására irányul. Ha pedig tisztázódott, mi történt a per tárgyát képező ügyben,
a bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy jogszerű volt-e az ügyben érintett(ek) magatar-
tása. Ez már jogkérdések eldöntését jelenti, amihez a bíróságnak értelmeznie kell az ügy

eldöntéséhez szükséges jogszabályokat. A jogértelmezés célja a jogszabály helyes jelentésének feltárása. Ez látszólag egyszerű feladat, azonban valójában magas szintű szakmai felkészültséget igényel.

Az *Alaptörvény* az igazságszolgáltatást részben a bíróságok tevékenységén keresztül definiálja: „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. [...] A bíróság dönt

- a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;
- b) a közigazgatási határozatok törvényességéről;
- c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.”⁹⁶

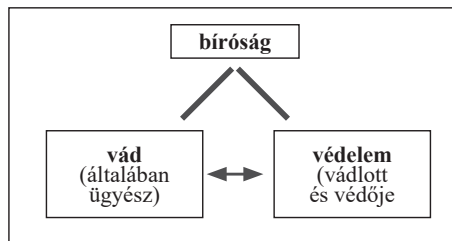
Az Alaptörvény tehát elkülöníti egymástól

- a büntető,
- a polgári,
- a közigazgatási és
- az egyéb típusú

eljárásokat. A *büntetőper*ek központi kérdése, hogy a vádlott elkövette-e azt a bűncselekményt, amellyel megvádolták. A bűncselekmények és a más jogellenes cselekmények közti megkülönböztetés alapja a normasértés súlyossága: csak a legsúlyosabb, a társadalomra legveszélyesebb cselekmények minősülnek bűncselekménynek. A vádemelés és vádképviselet joga kevés kivétellel az ügyészséget illeti, s a büntetőeljárás bírósági szakaszát – szintén néhány kivételtől eltekintve – nyomozás előzi meg. A bíróság a vádlottat felmenti, vagy elítéli. A *polgári per* alapja egy magánjogi jogvita, a polgári peres eljárás pedig a felperes akaratából indul meg, a keresetlevélnek a bírósághoz történő benyújtásával. A bíróság a kereset megalapozottságáról győződik meg, így a kereseti kérelmet részben vagy teljesen elutasítja (az alperes javára dönt), vagy a keresetben foglaltaknak helyt ad (a felperes javára dönt). Szemben a büntetőeljárással – amelynek nyomozati szakaszában a terhelt számos szempontból alárendelt, sőt kiszolgáltatott az állami büntetőigény érvényesítésére törekvő nyomozó hatóságnak, illetve ügyészségnek (gondoljunk például a testi kényszer, a szabadságkorlátozás alkalmazásának lehetőségére) – a polgári jogi eljárásoknak még a bírósági szakaszt megelőző részében is a felek mellérendeltsége érvényesül. A *közigazgatási perek* a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére irányulnak, ekképpen garanciális jelentőségűek a közigazgatás joghoz kötött működésében. A közigazgatási perben felperes – tipikusan – az, aki a per alapjául szolgáló közigazgatási hatósági eljárásban ügyfélként vett részt, az alperes pedig a döntést hozó közigazgatási szerv. Amennyiben a bíróság a per tárgyául szolgáló közigazgatási határozatot jogsértőnek találja, a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi. A közigazgatási perben a közigazgatási szerv ügybeni fölérendeltsége megszűnik.

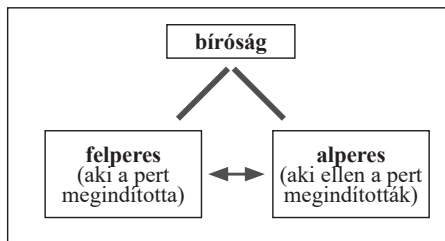
⁹⁶ Alaptörvény, 25. cikk.

A következő szemléletes ábrák szemléltetik az egyes eljárásokban a felek helyzetét, elnevezését:



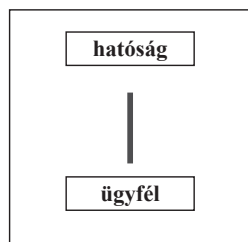
1. ábra

A résztvevők pozíciói a büntetőeljárásban



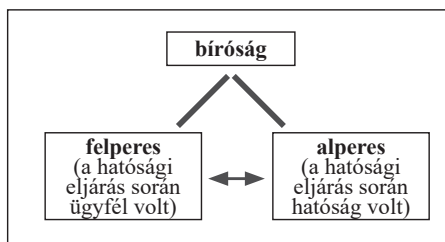
2. ábra

A résztvevők pozíciói a polgári peres eljárásban



3. ábra

A résztvevők pozíciói hatósági eljárásban



4. ábra

A résztvevők pozíciói közigazgatási perben

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Napjainkra az igazságszolgáltatás tevékenysége differenciálódott, és nagymértékben bővült. Ennek köszönhetően nemcsak kontradiktórius, hanem úgynevezett nemperes eljárásokat is lefolytathat, továbbá – ahogyan arra az Alaptörvény is utal – normakontroll tevékenységgel is bővült feladatköre.

8.2. Az igazságszolgáltatás alapelvei

8.2.1. Az alapelvekről általában

Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei az igazságszolgáltatással szemben támasztott legfontosabb követelmények, amelyek a hatalommegosztás, a jogállamiság elveinek, továbbá az alapjogok érvényesülésének garanciái. A szakirodalom hagyományosan két nagy részre osztja az alapelveket: valamennyi ügyszakban érvényesülő, általános elvekre és a büntetőeljárás speciális elveire. Utóbbiak létének oka az, hogy a büntetőeljárásban fokozott veszélynek vannak kitéve a terhelt alapvető jogai. Az igazságszolgáltatás alapelvei és a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosultságai szorosan összekapcsolódnak.

8.2.2. Az igazságszolgáltatás általános elvei

a) *Függetlenség.* Az igazságszolgáltatás csak akkor tudja ellátni feladatát, ha úgy más hatalmi ágaktól, mint államon kívüli tényezőktől származó befolyásoktól mentesen, csak a törvényeknek alárendelten működik. A függetlenség elve érvényesül az egész bírósági szervezet és a hivatásos bíró személye és az ítélező tevékenysége vonatkozásában is.⁹⁷ A függetlenséget *nemcsak államszervezeti elvként, hanem alapjogként* – „független és pártatlan bírósághoz való jog” – is értelmezhető.⁹⁸

aa) *A bírósági szervezet függetlensége* elsősorban igazgatási és gazdálkodási aspektusokban értelmezhető. Utóbbi lényege, hogy a bíróságokra vonatkozó költségvetési fejezet felett e hatalmi ág rendelkezik (s nem a kormány), az igazgatási függetlenség pedig az igazságszolgáltatás személyi és dologi feltételeinek biztosításában való autonómiát jelenti. A bíróságok igazgatásának központi feladatait az *Országos Bírósági Hivatal elnöke* végzi, tevékenységét az *Országos Bírói Tanács* felügyeli. Az Országos Bírósági Hivatal elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országos Bírói Tanács tagja a Kúria elnöke, további tagjait sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a bírák választják.⁹⁹

ab) *A hivatásos bíró személyes függetlenségének* biztosítékai a megbízásának keletkezésére, az elmozdíthatatlanságára és a szigorú összeférhetlenségére vonatkozó szabályok. A hivatásos bíró megbízása köztársasági elnök általi kinevezéssel keletkezik, ezen államfői aktus azonban nem ellenjegyzéshez kötött – így kizárva a végrehajtó hatalom befolyását. A kinevezésre az Országos Bírósági Hivatal elnöke tesz javaslatot. A kinevezés feltételei a szakszerűséget hivatottak biztosítani (jogi egyetemi végzettség, jogi szakvizsga, legalább egy évnyi bírósági titkári, alügyészi, ügyészi vagy ügyvédi tapasztalat, betöltött 30. életév – továbbá: büntetlen előélet, magyar állampolgárság, választójogosultság). A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.¹⁰⁰ A függetlenség fontos eleme a bírákat megillető mentelmi jog (lásd az országgyűlési képviselőknél írtakat), illetve a javadalmazásuk.

ac) *Az ítélező bíró függetlenségének* kulcsa, hogy csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók.¹⁰¹

⁹⁷ FÜRÉSZ Klára (2007): A bíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 528.

⁹⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.

⁹⁹ Alaptörvény 25. cikk (5)–(6) bek.

¹⁰⁰ Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

¹⁰¹ Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

- b) *A bírósághoz fordulás joga és a törvényes bíróhoz való jog.* Az Alaptörvény szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított [...] bíróság [...] bírálja el.”¹⁰² A bírósághoz fordulás joga a bírói úthoz való hozzáférhetőséget jelenti, mint-hogy a bíróságok az egyéni jogvédelem legfontosabb fórumaként funkcionálnak. Törvényes bíró az a bíró, amelyhez az adott ügy az előre meghatározott hatásköri, illetékességi előírások és az ügyelosztási rend alapján kerül
- c) *Igazságszolgáltatás állami monopóliuma.* Hosszú út vezetett a korlátlan magánbösszű intézményétől az igazságszolgáltatás kizárólagos állami feladattá, azaz állami monopóliummá válásáig. Ma már az állam szigorúan őrzi főhatalmának ezen elemét, amelyet jól mutat az önbíráskodás büntetté nyilvánítása. Az állam bizonyos, törvényben szabályozott esetekben utat enged az alternatív vitarendezési módoknak, így például a választottbírói eljárásoknak, vagy a mediációnak, azaz a közvetítői eljárásnak. A mediáció célja, hogy a konfliktusban érintett felek megegyezésével záruljon egy-egy eljárás.
- d) *Az igazságszolgáltatás egységessége.* Ahogy már említettük, a bíróságok jogalkalmazó tevékenységet végeznek, a bírák pedig ítélező tevékenységük keretében nem utasíthatók. A jogértelmezés szabadsága azonban nem vezethet oda, hogy azonos ügyek egymástól élesen eltérő megítélés alá esnek a különböző bíróságokon. Az egységesség elvének legfontosabb biztosítója a Kúria mint legfőbb bírói szerv által kibocsátható, a bíróságokra kötelező *jogegységi határozat*, amely egy-egy jogszabályi rendelkezés értelmezését határozza meg.¹⁰³
- e) *Tárgyalás nyilvánossága.* A tárgyalás nyilvánossága több cél megvalósítását szolgálja: elsősorban az ítélező tevékenység társadalmi ellenőrzését, másodsorban az ügynevezett generális prevenciót. Utóbbi abban áll, hogy ha látható milyen módon marasztalja el a bíróság a jogellenes cselekmények elkövetőit, elrettenthet másokat hasonló magatartástól. Az Alaptörvény ezt az elvet is alapjogként fogalmazza meg,¹⁰⁴ ami azonban korlátozható: akár minősített adat védelme, akár a sértett kímélete miatt zárt tárgyalás rendelendő, rendelhető el.
- f) *Társasbíráskodás és a néprészvétel elve.* A „több szem többet lát” bölcsessége köszön vissza abban az alaptörvényi elvben, hogy „a bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélezik.” A bírói tanács állhat hivatásos bírákból, de törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák (ülnekök) is részt vesznek az ítékezésben. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.¹⁰⁵

¹⁰² Alaptörvény XVIII. cikk (1) bek.

¹⁰³ Alaptörvény 25. cikk (3) bek.

¹⁰⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bek.

¹⁰⁵ Alaptörvény 27. cikk.

- g) *Jogorvoslathoz való jog.* A justizmord, azaz a bírói tévedések esélyének minimumra szorítása érdekében „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági [...] döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”¹⁰⁶

8.2.3. A büntetőeljárás speciális elvei

- a) *Az ártatlanság védelme.* Ezen elv értelmében „senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.”¹⁰⁷ Ebből következik az önvádra kötelezés tilalma, továbbá az is, hogy a bizonyítási teher a vádat terheli: nem a védelemnek kell bizonyítania a terhelt ártatlanságát, hanem a vádnak a bűnösséget
- b) *A védelemhez való jog.* A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.¹⁰⁸ A védő ellensúlyozza a terhelt oldalán – általában – hiányzó, de a nyomozóhatóság és az ügyészség oldalán mindig megjelenő szakértelmet, a büntetőeljárásokban való jártasságot, így a terhelt kiszolgáltatottságát hivatott enyhíteni.
- c) *Nullum crimen / nulla poena sine lege – azaz: törvény nélkül nincs bűncselekmény, illetve büntetés.* „Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény. [Ez] nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.”¹⁰⁹ Ez az elv a jobbiztonság követelményének – vö. előre láthatóság, kiszámíthatóság – megfogalmazása a büntetőjogban.
- d) *Ne bis in idem – azaz: kétszeres értékelés tilalma.* „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”¹¹⁰

¹⁰⁶ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

¹⁰⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

¹⁰⁸ Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bek.

¹⁰⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bek.

¹¹⁰ Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bek.

8.3. A bírósági rendszer

A bírósági szervezet *többszintű*,¹¹¹ az egyes szintek között azonban *nincs hierarchia*: a felsőbb szintű bíróság az alsóbb szintűt nem utasíthatja. A különböző szintek létezésének oka elsősorban a jogorvoslati rendszer működtetése. A bírósági szervezetrendszer felépítése a következő:

- A bírósági rendszer legalsó szintjén a *járásbíróságok* helyezkednek el. Ezek első fokon ítélik meg polgári és büntető ügyekben. Járásbíróságok általában városokban működnek. Járási szinten helyezkednek el a *különbíróként* működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok. Ezek csak e két jogág ügyeivel foglalkoznak, megyeszékhelyeken és a fővárosban működnek.
- A bírósági szervezetrendszer második fokán a *törvényszékek* találhatók. Ezek egyrészt *első fokon* járnak el a bonyolultabb, speciálisabb, nagyobb pertárgyértékű polgári perekben és a súlyosabb bűnügyek miatt indított büntetőeljárások bírósági szakaszában, másrészt pedig a járásbíróságok határozataival szemben benyújtott fellebbezéseket elbíráló *jogorvoslati fórumként* – másodfokú bíróságként – funkcionálnak. Törvényszékek a megyeszékhelyeken és a fővárosban működnek.
- Kizárólag *jogorvoslati fórumként* működnek az ítéletátlak, amelyből öt működik: a fővárosban, Győrben, Pécsen, Szegeden és Debrecenben. Harmadfokon járnak el a járásbíróságok előtt indult ügyek esetén, valamint másodfokon, ha a törvényszék volt az elsőfokú bíróság.
- A bírósági szervezetrendszer élén a Kúria áll. Vezetője a Kúria elnöke, akit – a többi bírótól eltérően – a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választ meg a képviselők kétharmadának szavazatával 9 évre. A Kúria feladata kisebb részt a *rendkívüli jogorvoslatok* elbírálása (felülvizsgálat), a fent bemutatott, önkormányzati rendeletek feletti *normakontroll-tesztelés*, továbbá *jogegységi határozatok* kibocsátása.

¹¹¹ Alaptörvény 27. cikk (4) bek.

Vákát oldal

9. Az ügyészség

9.1. Ügyészségi modellek

Az előző fejezetben foglaltakból is kitűnt, hogy az államnak az igazságszolgáltatáson – azaz a bíraskodáson – túl is vannak feladatai a jogrend helyreállítása körében: ilyen a normasértő cselekmények felderítése, azok bizonyítása, illetve szükség esetén a büntetés foganatosítása is. A hatalommegosztás elvének fejlődése nyomán az államnak a bűncselekményekkel összefüggő feladatait egymástól elkülönülő szervek látják el: nyomozhatóságok, vádhatóság, bíróság, büntetés-végrehajtás. E rendszerben az ügyészség a vádhatóság szerepét látja el, így azt igazságügyi – de nem igazságszolgáltatási – szervnek tekintjük.¹¹² Számos államban az ügyészség a végrehajtó hatalomba tagozódik, más országokban – így hazánkban is – attól és más *hatalmi ágaktól is független*, de önálló hatalmi ágat nem képező alkotmányos szervként látja el feladatait.

A funkciók alapján is két típusát különíthetjük el az ügyészi szerveknek: léteznek olyan országok, amelyekben kizárólag büntetőjoghoz kapcsolódó feladatokat lát el az ügyészség, míg más államokban a közérdek általános védelmezőjeként tekintenek az ügyészségre, amely – a büntetőügyeken túl – a közigazgatás, azaz a végrehajtó hatalom felett is sajátos kontrollt gyakorol, továbbá akár magánjogi eljárásokban is részt vehet. Magyarországon *széles hatáskörű* ügyészség működik.¹¹³

Az Alaptörvény a következőképpen fejezi ki hazánk széles hatáskörű, független ügyészségének jogállását, funkcióit: „legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.”¹¹⁴

9.2. Az ügyészségi hatáskörök

Az ügyészség tevékenysége *két ágra* bomlik: egyrészt büntetőjogi, másrészt pedig közérdekvédelmi szakágra.

Az ügyészség fő feladatai a *büntetőjogi szakághoz* kapcsolódnak, amelyen belül az ügyészség

¹¹² FÜRÉSZ Klára (2007): A bíróság. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 528.

¹¹³ TÉGLÁSI András (2013): Az Alkotmánybíróság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 207.

¹¹⁴ Alaptörvény 29. cikk (1) bek.

- törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben (például *nyomoz, nyomozást felügyel*, panaszokat bírál el),
- *képviseli a közvédat a bírósági eljárásban*, jogorvoslattal élhet,
- *felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett*.

A fenti felsorolásból is kitűnik, hogy a büntetőeljárás valamennyi szakaszában szerepet kap az ügyészség, a jogerős ítélet megszületéséig tulajdonképpen „az ügy ura”: felügyeli a nyomozóhatóság tevékenységét, akár magához is vonhatja a nyomozást, dönthet annak megszüntetéséről is, a vádemeléssel kapcsolatban is mérlegelési joga van, a bírósági szakasz során is bármikor ejtheti a vádat.

Az ügyészség a *közérdekvédelmi* feladatai körében – többek között – *felléphet polgári perben*, ha a jogosult nem képes jogainak védelmére, ellenőrizheti az *egyesületek* törvényes működését és – törvényben meghatározottak szerint – a *közigazgatási hatósági intézkedések* törvényességét, illetve *szabálysértési* ügyekkel kapcsolatos hatáskörei is vannak.

9.3. Az ügyészség szervezete

Az ügyészség belső viszonyait tekintve *hierarchikus szervezet*, amelynek *vezetője és irányítója a legfőbb ügyész*, akit a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választ meg a képviselők szavazatával 9 évre. A szervezeten belüli hierarchizált munkavégzést jól mutatja, hogy saját helyetteseit kivéve valamennyi ügyészségi alkalmazottat a legfőbb ügyész *nevezi ki*, menti fel, és *utasítást* is adhat részükre, ezen túl ügyeket magához vonhat, vagy sorolhat át más ügyészhez. Az ügyészi szervezet tehát teljesen eltérő logika mentén működik, mint a bírósági (vö. az ítélkező bíró függetlenségével, a törvényes bíróhoz való joggal).

Bár az ügyészi szervezet hierarchikus felépítésű, *más állami szervek irányában függetlenséget élvez*, így megbízatásuk keletkezésének módjától eltekintve az ügyészek jogállása azonos a bírakéval. Így az ügyészi kinevezés feltétele a magyar állampolgárság, feddhetetlenség, választójogosultság, jogi egyetemi végzettség, jogi szakvizsga, legalább egy évi alügyészi – vagy azzal egyenértékű szakmai – gyakorlat. Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Mentelmi jog illeti meg őket, javadalmazásuk illeszkedik a bírói illetményhez.

Az ügyészi szervezet *felépítése igazodik a bírósági szervezetrendszeréhez*:

- a járásbíróságok mellett a *járási szintű ügyészségek*,
- a törvényszékek mellett a *megyei és fővárosi főügyészségek*,
- az ítélőtáblák mellett a *fellebbviteli főügyészségek* működnek, valamint
- a Kúria mellett a *Legfőbb Ügyészség* tevékenykedik.

10. Az alapvető jogok biztosa

10.1. Az ombudsmani intézmény jellemzői

Egy jogállammal szemben támasztott egyik legfontosabb követelmény a közigazgatás joghoz kötött működése. A végrehajtó hatalom a többi hatalmi ággal szemben létszámbeli, gazdasági és információs fölényben is van, ráadásul az állami erőszakmonopóliumot gyakorló fegyveres szervek is a kormány irányítása alatt állnak. Az egyén az állammal a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom különböző – államigazgatási, helyi önkormányzati vagy rendvédelmi – szervein keresztül találkozik, a mindennapi életünkre valódi hatást a végrehajtó hatalom gyakorol. Kardinális jelentőségű ezért az, hogy a végrehajtó hatalom a jogszabályokban előírtak szerint, azaz joghoz kötötten működjön. Ezen elv pusztá deklarálása nem elegendő, a végrehajtó hatalom kezében összpontosuló hatalommal való visszaélés megelőzése, orvoslása érdekében működik a parlamenti ellenőrzés, illetve emiatt jött létre a közigazgatási bíráskodás is (lásd: a bírósági ügyszakokról írtakat). Az ombudsmani intézmény is a végrehajtó hatalom kiegészítő kontrollintézményeként jött létre Skandináviában a 19. században, és indult „hódító útjára” – mára az egész európai kontinensen elterjedt ez az intézmény.¹¹⁵

Az ombudsmani intézmény lényege, hogy egy széles körben *elérhető, olcsó és gyors* jogvédelmi mechanizmusként működik. Eljárását *bárki* kezdeményezheti, illetve emiatt nem kell leróni, s a hozzá intézett panasznak *sincsenek formai követelményei*. Az ombudsmanokat tipikusan széles vizsgálati eszközrendszer illeti meg, de kötelező érvényű döntéseket általában nem hozhatnak. Az ombudsmanok *legélesebb fegyvere a nyilvánosság*, az, hogy vizsgálataik eredményeit közzé teszik.

Hazánkban az ombudsmani intézmény a rendszerváltó alkotmánymódosításnak köszönhetően jött létre, noha ténylegesen csak évekkel később kezdte meg működését. Magyarország az úgynevezett több-biztosi modellt honosította meg, azonban az Alaptörvény ezt módosította: jelenleg *csak egy ombudsman tevékenykedik*, az alapvető jogok biztosa, akinek helyettesei önálló területek védelméért felelősek: az egyik a *jövő nemzedékek érdekeinek*, a másik a *Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét* látja el. Korábban az információs jogok védelmét is ombudsman látta el, de jelenleg erről egy *autonóm* – csak a törvényeknek alárendelt, tevékenységi körében nem utasítható – államigazgatási szerv, a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* gondoskodik. Mint hatóság, ez szankcionálási (bírságolási) lehetőségekkel is rendelkezik, azonban az ombudsmanhoz hasonló egyéni jogvédelmet kínál (ingyenes, gyors eljárás).

¹¹⁵ VÁCZI Péter (2014): Az alapvető jogok biztosa. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 179.

10.2. Az alapvető jogok biztosának jogállása

Az ombudsmant és helyetteseit a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. Az alapvető jogok biztosa és helyettesi függetlenségét a már megismert garanciák biztosítják: javadalmaságuk, összeférhetetlenségi rendelkezések és mentelmi joguk. Az ombudsman munkáját hivatali apparátus segíti.

10.3. Az alapvető jogok biztosának hatásköre és eljárása

Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.¹¹⁶

Az ombudsman eljárásának alapja az *alkotmányos visszasság*, ami alapjogsérelmet, vagy annak közvetlen veszélyét jelenti. Eljárást *hatóságokkal* – így különösen közigazgatási szervekkel, helyi és nemzetiségi önkormányzatokkal, Magyar Honvédséggel, rendvédelmi szervekkel, titkosszolgálatokkal és közszolgáltatást nyújtó nem állami szervezetekkel (például közüzemi szolgáltatókkal) – szemben folytathat. Bizonyos állami szerveket az ombudsman sem vizsgálhat: az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróságot, Állami Számvevőszéket, a bíróságokat és – a nyomozást végző szerveinek kivételével – az ügyészséget.¹¹⁷ Az Alapvető Jogok Biztosáról szóló törvényben szereplő *hatóság* fogalom tehát teljesen eltér a közigazgatási jogi *hatóság* fogalomtól, annál jóval tágabb.

Az alapvető jogok biztosa nagyon *széles vizsgálati jogosultságokkal* rendelkezik, – a fent felsorolt szervekhez beléphet, információt kérhet, még minősített adatokat is megismerhet – de *szankcionálási lehetősége nincs*: ajánlással fordulhat a jogsértőhöz, illetve felettes szervéhez, hogy orvosolja e helyzetet, illetve a nyilvánosságot tájékoztathatja. Amennyiben ez hatástalan marad, különböző eljárásokat kezdeményezhet. Kiemelendő még az ombudsman absztrakt utólagos normakontroll-kezdeményezési joga az Alkotmánybíróság előtt.

Önellenőrző kérdések

1. Szükségünk van-e második parlamenti kamarára? Érveljen mellette vagy ellene!
2. Kik a kormány tagjai?
3. Milyen esetekben jogosult felosztatni az Országgyűlést a köztársasági elnök?
4. Mi a különbség a frakció és az állandó bizottság között?
5. Mit jelent a konstruktív bizalmatlansági indítvány?
6. Sorolja fel, hogy kik kezdeményezhetnek törvényt!
7. Melyek a köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzés nélkül (önállóan) gyakorolható hatáskörei?
8. Melyek a köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható hatáskörei?

¹¹⁶ Alaptörvény 30. cikk (2) bek.

¹¹⁷ 2011. évi CXI. tv. 18. §.

9. Melyek a frakcióalakítás szabályai?
10. Mi a szerepe a Házbizottságnak?
11. Mit jelent az abszolút minősített többség?
12. Az országgyűlési képviselők közérdekű ügyben kihez intézhetnek ún. kérdést az Országgyűlésben?
13. Milyen esetekben szűnik meg az államfő tisztsége?
14. Mit jelent a kabinet fogalma?
15. Milyen esetekben szűnik meg a miniszterelnök megbízatása?
16. Milyen típusai vannak az alkotmánybíráskodásnak, s mik ezek főbb jellemzői?
17. Hány tagja van az Alkotmánybíróságnak?
18. Hogyan jön létre és hogyan szűnhet meg az alkotmánybíró megbízatása?
19. Mi a különbség az absztrakt és konkrét normakontroll között?
20. Milyen elemei vannak az Alkotmánybíróság közpénzügyi hatáskör-korlátozásának?
21. Milyen különbségek vannak az Alkotmánybíróság és a Kúria által végzett normakontroll között?
22. Mit jelent az előzetes és utólagos normakontroll?
23. Hogyan kezdeményezhető előzetes normakontroll?
24. Ki kezdeményezhet utólagos absztrakt normakontrollt?
25. Milyen típusai léteznek az alkotmányjogi panaszoknak? Miben különböznek ezek egymástól?
26. Milyen közös feltételei vannak valamennyi alkotmányjogi panasz-típus benyújtásának?
27. Milyen szerep hárul az Alkotmánybíróságra a helyi önkormányzati képviselő-testület felosztatására irányuló eljárásban?
28. Határozza meg az igazságszolgáltatás tudományos fogalmát!
29. Az Alaptörvény szerint milyen feladatai vannak a bíróságoknak?
30. Milyen bírósági ügyszakokat különíthetünk el egymástól? Miben különböznek ezek egymástól?
31. Sorolja fel az igazságszolgáltatás általános elveit és határozza meg jelentésüket!
32. Sorolja fel a speciális büntetőeljárási alapelveket és határozza meg jelentésüket!
33. Hogyan tagolható szintek szerint a magyar bírósági rendszer? Mi a feladata az egyes szinteken elhelyezkedő bíróságoknak?
34. Milyen ügyészségi modelleket ismer? Mik az egyes modellek főbb jellemzői?
35. Milyen szakágakra bomlik a magyar ügyészség hatásköre?
36. Ismertesse az ügyészség szervezetét!
37. Milyen főbb jellemzői vannak az ombudsmani intézménynek?
38. Milyen ombudsmani modellt honosított meg az Alaptörvény?
39. Melyik állami szerv látja el az ún. információs jogok védelmét? Milyen hasonlóságok és különbségek mutathatók ki ezen szerv biztosította és az ombudsmani jogvédelem között?
40. Hogyan határozza meg az Alapvető Jogok Biztosának feladatkörét az Alaptörvényt?
41. Milyen szervekre terjed ki az Alapvető Jogok Biztosának hatásköre?
42. Mit jelent a visszásság?
43. Mit tehet az ombudsman, ha visszásságot észlel?

Vákát oldal

11. Alapvető jogok

11.1. Az alapvető jogok fogalma, funkciói és az alapvető kötelezettségek

Az alapvető jogok olyan jogosultságok, amelyek a *kartális alkotmányok úgynevezett alapjogi katalógusában (alapjogi fejezetében) szerepelnek*. Magyarország Alaptörvénye a *Szabadság és felelősség* című részében foglalkozik az alapvető jogokkal.

Az alapvető jogok elismerése és biztosítása az alkotmányos (demokratikus – azaz nem diktatórikus) berendezkedésű államok egyik legfontosabb ismérve, ebben ugyanis *az állam önkorlátozása jelenik meg*: az állam mint közhatalommal rendelkező szervezet cselekvésének jogi korlátait jelentik, amelyeket az államnak tiszteletben kell tartania. Minderre tekintettel az alapjogokra úgy tekinthetünk, mint *az ember és az állam közti viszony alapjait rendező jogosultságokra*. Elvi jelentőségű emiatt az Alaptörvény deklarációja, amely szerint „[a]z EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”¹¹⁸

Az alapvető jogok mellett *alapvető kötelezettségeket* is tartalmaznak az alkotmányok. Az alapvető jogok és alapvető kötelezettségek között nincs – legalábbis nagyon kevés kivétellel – létezik – szoros összefüggés: *az alapvető jogok léte és gyakorlása nem függ az alapvető kötelezettségek teljesítésétől*, valamint az alapvető jogok és kötelezettségek nem egyenlítik ki úgy egymást, mint a jogosultságok és a kötelezettségek egy magánjogi jogviszonyban. Az alapvető kötelezettségek közül kiemelhetjük a közteherviselést és a honvédelmi kötelezettséget. A *közteherviselés* főbb elemei az adó-, a járulék- és illetékfizetés, alanya pedig nem kizárólag természetes személy lehet (gondoljunk a cégeket terhelő különböző adókra, járulékokra).¹¹⁹ A *honvédelmi kötelezettség* is egy gyűjtőfogalom: felöleli a magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú férfi állampolgárokat terhelő hadkötelezettséget (ami fegyver nélküli szolgálattal is kiváltható), a szintén csak nagykorú állampolgárokat, de nem kizárólag férfiakat terhelő honvédelmi munkakötelezettséget és polgári védelmi szolgálatot, valamint akár nem természetes személyeket sújtó gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget.¹²⁰

¹¹⁸ Alaptörvény I. cikk (1) bek.

¹¹⁹ Alaptörvény XXX. cikk.

¹²⁰ Alaptörvény XXXI. cikk.

11.2. Az alapvető jogok osztályozása

Az alapvető jogok rendkívül sokszínűek, még vázlatos áttekintésük is osztályozást igényel. A következőkben a legfontosabb osztályozási szempontokat ismertetjük.¹²¹

11.2.1. Az alapjogok generációi

Az alapjogok osztályozására az emberi jogok *generációk szerinti* felosztását szokták alkalmazni, amely a jogok megjelenésének időpontjára utal.

Az *első generációs jogok a 18. század végén* jelentek meg a korabeli alkotmányokban (francia, amerikai). Ezek egy része úgynevezett *személyi szabadságjog*, azaz az egyén magánszféráját – szabadságát – óvják az állami hatalom beavatkozásával szemben. Ide tartozik az élethez és emberi méltósághoz való jog, a törvény előtti egyenlőség, az eljárási jogok csoportja. Emellett beszélhetünk még *politikai szabadságjogokról* (véleménynyilvánítás, gyülekezés, egyesülés szabadsága), továbbá *politikai részvételi jogokról* (választójog, közhivatal viseléséhez való jog).

Az első generációs jogok az első generációs alapjogok jelentőségüknél fogva is kiemelkednek a többi alapjog közül. Ezek ugyanis minden *alkotmányos demokrácia alapját képező alapjogok*, az alkotmányosság kritériumai, amelyek érvényesülése nélkül nem beszélhetünk alkotmányosságról. Az ember jogi státusának alapját képezi az élethez és emberi méltósághoz való jog, és a méltósággal nagyon szoros kapcsolatban álló diszkriminációttilalom. A politikai szabadságjogok – így különösen a kommunikációs jogok anyagjaként funkcionáló véleménynyilvánítás szabadsága – a közügyek szabad bírálhatóságát teszik lehetővé, ennyiben a diktatúra kiépülésének megakadályozásában is kulcsszerepet játszanak. A lelkiismereti és vallásszabadság az ember önazonosságának, így méltóságának fontos összetevője. Ezen önazonosságtól való megfosztásra törekvés szintén a diktatúrák sajátossága. A lelkiismereti és vallásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának is „közeli rokona”, hiszen a meggyőződés szabad kinyilvánítása a kommunikációs jogként is értelmezhető. A lelkiismereti és vallásszabadság fokozatos elismerésével párhuzamosan zajlott a szekularizáció, az állam és egyház elválasztása, amely a modern demokráciák alapvető államszervezési elve.

A *második generációs jogok a 19. század végén, a 20. század elején* jelentek meg, az ipari forradalom okozta társadalmi kihívásokra – elsősorban az embertelen munkakörülményekre és a tömeges elszegényedésre – adott jogi válaszként (egyik legjobb példája az 1919. évi weimari alkotmány). A második generációs jogok tárgyai a *gazdasági-szociális-kulturális követelések*: munkához való jog, megfelelő munkakörülményekhez való jog, pihenéshez való jog, társadalombiztosításhoz (egészségügyi ellátáshoz, nyugdíjhoz) való jog, ingyenes oktatáshoz való jog, művelődéshez való jog.

A *harmadik generációs jogok a 20. század második felében* jelentek meg. Roppant heterogén csoportról van szó, egy részük a keserű történelmi tapasztalatokra reflektál, s alig-alig megfogható tartalommal bír (például a békéhez való jog, népek önrendelkezéséhez való jog), más részük a technikai fejlődés jelentette kihívásokra reflektál, de „valódi”,

¹²¹ Az alapjogok csoportosításához részletesen lásd: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 81–108.

kikényszeríthető jogosultságokként léteznek (például személyes adatok védelméhez való jog, az abortusszal, illetve eutanáziával kapcsolatos jogosultságok).

11.2.2. Az alapjogok jellege

Az alapjogok jellegén érvényesülésük módját értjük, ami alapján három csoportot képezhetünk.

Az első csoportba a *szabadságjogok* tartoznak. Az állam úgy érvényesíti a szabadságjogokat, hogy deklarálásukon kívül *nem avatkozik e viszonyokba*, ezért nevezzük az így létrejövő jogviszonyokat *negatív szerkezetű jogviszonyoknak*. Az első generációs személyi és politikai szabadságjogok ide tartoznak, de a második generációs jogok közé sorolt szakszervezet-alakítás szabadsága, a tanszabadság, az oktatás és kutatás szabadsága, sőt a harmadik generációs információs önrendelkezési jog, a betegjogok egy része (például ellátás visszautasításának joga) is szabadságjogok. Ezek kivétel nélkül *szigorú bírósági védelemben* részesülnek, megsértésük esetén a sérelmet szenvedett hatékony jogorvoslati lehetőségekkel rendelkeznek.

A gazdasági, szociális, kulturális jogok érvényesítése *az állam aktív szerepvállalását igényli*, elsősorban intézményfenntartás (például kórház, színház finanszírozása, vagy ahhoz való hozzájárulás) formájában. E jogok biztosításának színvonala az állam mindenkori anyagi teherbírási képességétől függ, kikényszerítésükre (például várólista nélküli, azonnali kórházi ellátáshoz való hozzáférés) nincs lehetőség. Emiatt ezek inkább államcélokként definiálhatók. Ebben a kontextusban az állam fogalma tágan értelmezendő, felöleli a helyi önkormányzatokat is, amelyekre a szociális és kulturális területeken hagyományosan nagy szerep hárul, úgy a szervezés, mint a finanszírozás terén. Természetesen a központi állami és önkormányzati feladatok között akár jelentős átrendeződések is lehetnek (például a művelődéshez való jog kapcsán ilyen volt a közelmúltban a közoktatási intézmények állami fenntartásba kerülése), az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban alapjogi szempontból nem jelentős: elsősorban nem az a fontos, hogy milyen igazgatási keretek között kerül ellátásra az adott közszolgáltatás, a kérdés inkább az ellátás léte, illetve színvonala.

A harmadik generációs jogok egyik csoportjának (például népek önrendelkezéséhez való jog, békéhez való jog) még *jogi jellegét is elvitatják*, ugyanis olyan igényeket fogalmaznak meg, amelyeknek alanyai sem azonosíthatók egyértelműen, így jogi úton való kikényszerítésükre nincs semmi esély.

11.2.3. Egyéni és kollektív jogok

Az alapjogok osztályozásának harmadik fontos szempontja az adott alapjog jogosultjainak száma szerinti osztályozás. Ennek alapján beszélhetünk egyéni jogokról (például élethez való jog), továbbá kollektív, közösségi jogokról. Az Alaptörvény által is használt felosztásról van szó: „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”¹²²

¹²² Alaptörvény I. cikk (2) bek.

A kollektív jogok egyik típusába azok a jogosultságok tartoznak, amelyek *természetüknél fogva egyénileg nem gyakorolhatók* (például egyesülés szabadsága, helyi önkormányzathoz való jog¹²³), míg a másik csoportot azok a jogosultságok alkotják, amelyeknek *van egyéni oldala is* (ilyenek például a nemzetiségi jogok, amelyekben belül például a nyelv- és névhasználathoz való jog egyéni és közösségi szinten is értelmezhető).

11.2.4. Emberi és (állam)polgári jogok

Az emberi és állampolgári jogok közötti distinkció szintén alapvető jelentőségű, amely szintén a jogok alanyaival kapcsolatos osztályozást jelent. *Az emberi jogok mindenkit megilletnek, míg az állampolgári jogok csak a magyar állampolgárokat.* Állampolgári jog például a választójog vagy a közhivatal-viselés joga, a hazatérés joga, illetve a szociális biztonsághoz való jog. Napjainkra *a választójogosultak köre* – bizonyos esetekben – *túlmutat az állampolgárok közösségén, s a választójog Magyarországon élő nem magyar állampolgárokat is megillet.* Így például az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára a helyi önkormányzati választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezik, míg lakóhellyel bíró menekült e választásokon aktív választójogosult.

11.3. Az alapjogok korlátozása

Az alapjogok lényeges sajátossága, hogy érvényesülésük sok esetben csak egy (vagy több) másik alapjog, vagy alkotmányos érték (például demokrácia) rovására történhet. Ezt a véleménynyilvánítás szabadsága és az emberi méltósághoz való jog példája jól illusztrálja: az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, ami azonban nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére.¹²⁴ Az alkotmányozó ebben az esetben nyíltan is utal a két alapjog összeütközésére (kollíziójára), azonban a konkrét esetekben (például mondhatom-e jogszerűen egy országosan ismert politikusra azt, hogy gazember) az összeütközés feloldása csak alkotmányértelmezés segítségével lehetséges. Az Alaptörvényt autentikusan (hitelesen) és mindenki számára kötelezően értelmező Alkotmánybíróság mérlegelésén múlik az, hogy az összeütköző alapjogok közül melyiknek biztosít érvényesülési elsőbbséget – és szükségszerűen – a másikat milyen mértékben korlátozza.

Ahhoz, hogy az alapjogok korlátozása a lehető legobjektívebben történjen, az Alaptörvény is tartalmaz egy általános alapjog-korlátozási szűrőt, az úgynevezett *szükségességi-arányossági tesztet*: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely

¹²³ A helyi önkormányzathoz való jog alapvető jogi jellegét az Alkotmány tartalmazta, az Alaptörvénybe azonban már nem került ilyen rendelkezés. Jelenleg csak Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) tartalmazza a helyi önkormányzathoz való jogot („a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.” [Mötv. 3. § (1) bek.], azonban a két jogforrás egymásra vetítéséből az Alkotmánybíróság levezette azt, hogy nem állt elő változás a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest. [18/2013. (VII. 3.) AB határozat].

¹²⁴ Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bek.

alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”¹²⁵ Ennek tehát egy formai és négy tartalmi elemét különböztetjük meg:

- *törvényi szabályozási szint* (formai),
- *legitim cél*: más alapjog érvényesülése, vagy alkotmányos érték védelme (tartalmi 1),
- *szükségesség*: a legitim cél csak alapjog-korlátozással érhető el (tartalmi 2),
- *arányosság*: az elérni kívánt cél és az alapjog-korlátozás eredményének összevetése (tartalmi 3),
- *lényeges tartalom védelme*: a korlátozás nem járhat a korlátozott alapjog teljes kiüresítésével (tartalmi 4).

Az általános alapjog-korlátozási teszt mellett léteznek speciális szűrők is. Így például a tulajdonhoz való jog esetében közérdekűségi tesztet, az egyenlő bánásmód esetében pedig az észszerűségi tesztet alkalmazza az Alkotmánybíróság.¹²⁶

11.4. Az alapjogok védelme

Az Alaptörvény deklarációja szerint *az alapjogok védelme* „az állam elsőrendű kötelezettsége.”¹²⁷ Ekképpen az alapjogok tiszteletben tartására, s védelmére *a helyi önkormányzatok is* kötelesek. Léteznek azonban olyan állami szervek, amelyek elsődleges feladata az alapjogok védelme. Ezek közül a *bíróságokat* emelhetjük ki, amelyek az alapjogokat ért sérelem orvoslásának *elsődleges (általános) fórumaként* funkcionálnak. A bíróságok gyakorlatában az Alaptörvény alkalmazása (az arra való közvetlen hivatkozás) ugyan kivételes, de ne feledjük, hogy az alkotmányi normákat törvények és rendeletek konkretizálják, így azok megsértésével kapcsolatos ügyekben történő eljárása a bíróságoknak közvetetten az Alaptörvény és így az alapjogok védelmét valósítja meg. Kifejezetten alapjogvédelmi feladatok ellátására jött létre az *Alkotmánybíróság* és az *alapvető jogok biztosa*, de az autonóm államigazgatási szervek közül ide tartozik a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, valamint az *Egyenlő Bánásmód Hatóság* is, amelyek akár egyéni panasz alapján is eljárhatnak.

11.5. Egyes alapjogok

Valamennyi alapjog bemutatására nem törekszünk, nem is törekedhetünk, így ebben a fejezetben csak azokra térünk ki, amelyek szorosabban kötődnek a helyi önkormányzatok mindennapi működéséhez.

¹²⁵ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

¹²⁶ Az alapjog-korlátozás problémájáról részletesen lásd: SMUK Péter (2015): Alapjogi dogmatika. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 58–68.

¹²⁷ Alaptörvény I. cikk (1) bek.

11.5.1. A törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmódhoz való jog

Az egyenlőség elvének kiemelt szerepét az alapvető jogok rendszerén belül kiválóan támasztja alá az, hogy több szerző az alkotmányosság (demokrácia) egyik fő követelményeként tekint erre, nem „csak” egy alapjogként.¹²⁸ A törvény előtti egyenlőség mint alapjog gyökerei a polgári forradalmak időszakára nyúlnak vissza (gondoljunk a francia forradalom hármasszavára: szabadság, egyenlőség, testvériség), ekkor a feudális társadalom nemesi előjogaival és jobbágyi jogfosztottságával szemben fogalmazták meg e követelményt. Az egyenlőség elve a második világháborút követően élte / éli reneszánszát: ekkor már nemcsak nemzeti, hanem nemzetközi szinten is reagált a jogi szabályozás a nemzetiszocialista terror rémtetteire. A törvény előtti egyenlőség – egyébként visszafogott – elve ezt követően újabb követelményekkel bővült, így jött létre az esélyegyenlőség kategóriája is.

A *jogegyenlőség* azt a követelményt fejezi ki, hogy mindenkire ugyanazok a jogi normák vonatkoznak, mindenki számára ugyanazokat a jogosultságokat (és kötelezettségeket) kell biztosítani. A *törvény előtti egyenlőség* tulajdonképpen ezzel azonos tartalmú: „ezen elv alapján a jog mindenkit egyaránt kötelez, mindenkire egyformán alkalmazandó.”¹²⁹ „Az egyenlőség elve és a *hátrányos megkülönböztetés, azaz diszkrimináció tilalma* tulajdonképpen az érem két oldalát jeleníti meg. Az egyenlőséghez való jog az egyén alanyi joga, a diszkrimináció tilalma pedig mások irányában fogalmaz meg kötelezettséget.”¹³⁰ Az *egyenlő bánásmód* értelmezhető jogosultságként és kötelezettségként is: annyiban több, mint a diszkrimináció tilalma, hogy a mindenki szempontjának egyenlő figyelembevételét jelenti. Ez azonban nem egyforma bánásmódot feltételez, mivel az emberek tulajdonságaikat tekintve is különböznek egymástól.¹³¹ Az *esélyegyenlőség* a „startvonal egyenlőségét” jelenti: a társadalomban valamilyen szempontból hátrányos helyzetben lévőket kell arra a szintre hozni, hogy a többséggel együtt azonos esélyekkel indulhassanak.¹³² Ezt úgynevezett *megerősítő intézkedésekkel*, vagy a magyar törvény szerinti szóhasználattal *előnyben részesítéssel* – amelyek elterjedt, de pontatlan köznapi megnevezése a „pozitív diszkrimináció” – lehet a legjobban elősegíteni. A megerősítő intézkedéseknek számos korlátja van azonban:

- egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására kell irányulnia,
- törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul,
- határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szólhat,
- nem sérthet alapvető jogot,

¹²⁸ TAKÁCS Imre (2007): Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó. 31.

¹²⁹ KOVÁCS Krisztina (2003): A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok.* Budapest, Osiris. 366.

¹³⁰ GÖNDÖR Éva (2005): A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok.* Győr, Universitas. 108.

¹³¹ KOVÁCS Krisztina (2003): A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok.* Budapest, Osiris. 367.

¹³² Uo. 366.

- nem biztosíthat feltétlen előnyt,
- nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.¹³³

Az előnyben részesítés gyakori például foglalkoztatási jogviszonyok létesítésekor (akár az önkormányzatnál, akár önkormányzati vállalatnál). A fenti követelmények – és a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata – alapján a kvóták alkalmazása jogellenes. Ezek túlmutatnak az esélyegyenlőség biztosításán, ugyanis a célvonal egyenlőségét – az *eredmények egyenlőségét* – feltételezik, például azt, hogy egy foglalkoztatónál ugyanannyi férfi dolgozzon, mint nő. Bármennyire is helyeselhető azonban egy ilyen törekvés, olyan felvételi rendszert kell kialakítani, ami a megerősítő intézkedések mellett az egyéni szempontok figyelembe vételét is biztosítja. (Képzelnék magunkat annak a pályázónak a helyzetébe, aki szakirányú végzettséggel bír, mégsem őt veszik fel egy munkahelyre, mert az ellenkező neműek közül lehet csak „válogatni”, s köztük hiába nincs ilyen kvalifikációval rendelkező jelentkező.)

Az *Alaptörvény* az egyenlőség elvével a XV. cikkben foglalkozik: kimondja a törvény előtti egyenlőséget, az emberek általános jogképességét (tehát azt, hogy jogok és kötelezettségek alanya lehet), a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, külön hangsúlyozza a férfiak és nők egyenjogúságát. Az esélyegyenlőség vonatkozásában megteremti az alkotmányos alapot a megerősítő intézkedések alkalmazásához. Ezek „célcsoportjai” közül kiemeli a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A tárgykörre vonatkozó részletes szabályokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. (továbbiakban: Ebtv.) tartalmazza.

Maga az Alaptörvény is számos védett tulajdonságot sorol fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben. A *védett tulajdonságok* azoknak az indokokat jelenti, amelyekre tekintettel, amelyek miatt kerül sor a diszkriminációra. Az Alaptörvény szerint ilyen a faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet. A felsorolás utolsó eleméből azonban kitűnik, hogy ezek csupán példák, *elvileg bármilyen sajátosság minősülhet védett tulajdonságnak*. Az Ebtv. is hasonló megoldást alkalmaz, de annak „védett tulajdonság-listája” is példálózó felsorolást tartalmaz.¹³⁴

Az Ebtv. a hátrányos megkülönböztetés több típusát különíti el:

- *Közvetlen hátrányos megkülönböztetés* az olyan rendelkezés (azaz magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat), amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt védett tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. A vonatkozó esetekben tehát alapvető jelentőségű az úgynevezett *csoportképzés*: kiket tekintünk összehasonlítható helyzetben lévő csoportoknak.¹³⁵
- *Közvetett hátrányos megkülönböztetés* az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a védett tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy

¹³³ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. 11. §.

¹³⁴ Ebtv. 8. §.

¹³⁵ Ebtv. 8. §.

csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.¹³⁶ A közvetett hátrányos megkülönböztetés „iskolapéldája” az olyan, segéd munkásoknak szóló álláshirdetés, amely 8 általános iskolai osztályt elvégzett személyeknek szól, holott a munka jellege nem igényelne ilyen képesítést. Ezen álláshirdetés azonban csak akkor lesz jogellenes, ha az iskolai végzettség előírásának célja egy meghatározott társadalmi csoport kizárása annak tudatában, hogy az ahhoz tartozó személyeknek jellemzően nincs ilyen végzettsége.

- *Zaklatás* az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű olyan magatartás, amely az érintett személynek a védett tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása.¹³⁷
- *Jogellenes elkülönítés (szegregáció)* az a rendelkezés, amely a védett tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.¹³⁸
- *Megtorlás* az a magatartás, amely az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget.¹³⁹

A diszkrimináció tilalma nem abszolút, de az attól való eltérés igazolást kíván.¹⁴⁰ Az igazolás módja az érintett jogosultságok „szintjétől” függ: amennyiben alapjog is érintett a korlátozásban, a fentebb már bemutatott szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni, más esetekben egy egyszerűbb szűrőnek kell megfelelni: ez az ésszerűségi teszt. Az Ebtv. értelmében nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét az olyan rendelkezés, amelynek tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.¹⁴¹

Az a személy, akinek megsértették az egyenlő bánásmódhoz való jogát, választása szerint *bírósághoz* fordulhat (az alapul fekvő jogviszony természetétől függően személyi-jogi, vagy munkaügyi pert indíthat), az *Egyenlő Bánásmód Hatósághoz*, vagy más, törvényben meghatározott közigazgatási szervhez fordulhat. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban úgynevezett *fordított bizonyításnak* van helye abból a célból, hogy a bizonyításban rejlő kockázatot ne a jogsérelmet szenvedett félnek kelljen viselnie (hiába ő állítja a jogsértés bekövetkeztét). A bizonyítási eljárás ezen szabálya a jogsérelmet szenvedett felet hozza kedvező helyzetbe. Neki csak *valószínűsítienie* – tehát nem bizonyítania – kell, hogy hátrány érte és ez valamely védett tulajdonsága miatt következett be. Ezek valószínűsítése esetén a másik felet terheli annak

¹³⁶ Ebtv. 9. §.

¹³⁷ Ebtv. 10. § (1) bek.

¹³⁸ Ebtv. 10. § (2) bek.

¹³⁹ Ebtv. 10. § (3) bek.

¹⁴⁰ Kovács Krisztina (2003): A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 368.

¹⁴¹ Ebtv. 7. § (2) bek. b) pont.

bizonyítása, hogy a jogsérelmet szenvedett fél által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.¹⁴²

11.5.2. A személyes adatok védelme

A személyes adatok védelme az egyik legfontosabb, a mindennapokban leggyakrabban alkalmazott harmadik generációs alapjog, aligha lehet olyan aspektusát említeni az önkormányzatok működésének, amellyel ne lenne kapcsolatban. Ennek oka az, hogy az önkormányzatok tevékenysége emberekre irányul, és szükségszerűen adatkezelést feltételez.

A személyes adatok védelme az informatika robbanásszerű fejlődésével került a jogalkotás és -alkalmazás homlokterébe, hiszen az információtechnológiai eszközök tették lehetővé nagy mennyiségű adathalmazok feldolgozását, rendszerezését és kezelését, továbbá a különböző információhalmazok összekapcsolását. Ezzel egy olyan egyensúlytalan helyzet jön létre az adatkezelő és az érintett között, amelyben az érintett kiszolgáltatottá válik: a róla rendelkezésre álló információk segítségével könnyen kialakítható egy *személyiségprofil*.¹⁴³ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a személyes adatokra nézve nem kizárólag a bürokratizált állami igazgatás – beleértve ebbe az önkormányzatokat is – jelent fenyegetést, mivel a közhatalommal nem bíró jogalanyok – különösen *cégek – is óriási információmennyiséggel rendelkeznek a mindannyiunkról* (csak a legnyilvánvalóbbakat említve: mit tudhat rólunk bankunk, internet-szolgáltatónk, közösségi média oldalunkat kezelő cég(ek), kedvenc áruházunk, amelynél vásárlói kártyánkat is előszeretettel használjuk...).

A fentiekből is látható, hogy a „személyes adatok védelmének joga a magánszféra védelméből, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogból nőtt ki,”¹⁴⁴ nem véletlen, hogy az Alaptörvény is azonos cikkben rendezi ezeket: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez...”¹⁴⁵ Az adatvédelem részletes szabályait az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. (továbbiakban: Infotv.) rendezi. Létezik az adatvédelemnek *szektorális* – azaz egy-egy tárgykörre, így például az adózásra vagy a rendészetre vonatkozó – szabályrendszere is,¹⁴⁶ ezeknek a speciális előírásaira ehelyütt nincs módunk kitérni.

A személyes adatok védelmével kapcsolatos szabályrendszer alkalmazásának előfeltétele a vonatkozó fogalmak pontos ismerete, ezek közül a legfontosabbak a következők:

- *érintett*: bármely meghatározott, személyes adat alapján azonosított vagy – közvetlenül vagy közvetve – azonosítható *természetes személy*,
- *személyes adat*: az érintettel *kapcsolatba hozható adat*, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó *következtetés*,

¹⁴² Ebtv. 19. §.

¹⁴³ Lásd különösen a 15/1991. (IV. 13.) AB határozat indokolását.

¹⁴⁴ BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt – TÉGLÁSI András (2013): Alapvető jogok és köteleességek. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszo l gá l t a t i E g y e t e m. 196.

¹⁴⁵ Alaptörvény VI. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁴⁶ BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt – TÉGLÁSI András (2013): Alapvető jogok és köteleességek. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszo l gá l t a t i E g y e t e m. 197.

- *különleges adat (szenzitív adat)*:
 - a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviselési szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat,
 - az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat,
- *adatkezelő*: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja,
- *adatkezelés*: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése.¹⁴⁷

Az adatkezelés részletes szabályai néhány kiemelt fontosságú alapelvre fűzhetők fel. A következőkben a legfontosabbakat említjük.¹⁴⁸

Az önrendelkezés elve tekinthető a szabályozás alapkövének. Eszerint *személyes adat* akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett *hozzájárul*, vagy azt *törvény* vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – *helyi önkormányzat rendelete* közérdeken alapuló célból elrendeli.

A hozzájárulás az érintett megfelelő tájékoztatáson alapuló, önkéntes, határozott és félreérthetetlen beleegyezése az adatkezelésbe. A hozzájárulásnak léteznek *vélelmezett esetei* is. Így személyes adat kezelhető akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése *lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna*, és a személyes adat kezelése vagy az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll. Ugyancsak vélelmezni kell az érintett hozzájárulását a *kérelmére*, kezdeményezésére *indult bírósági* vagy *hatósági eljárásban* az eljárás lefolytatásához szükséges személyes adatok tekintetében. Továbbá az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett *közszereplése során* általa közölt vagy nyilvánosságra hozatalra általa átadott személyes adatok tekintetében.¹⁴⁹

Szenzitív adat csak az érintett írásbeli hozzájárulása, vagy *törvény* előírása alapján kezelhető.

¹⁴⁷ Infotv. 3. §.

¹⁴⁸ BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt – TÉGLÁSI András (2013): Alapvető jogok és köteleességek. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem. 196–197.; NAGY Klára (2015): Az információszabadság jog. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapfogalmak*. Győr, Universitas. 215–219.

¹⁴⁹ Infotv. 5–6. §.

A célhoz kötöttség elvének értelmében személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés *céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas*. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.¹⁵⁰ Ebből következik, hogy tilos az adatok „készletezése”: ha megszűnt az adatkezelés célja, az adatot törölni kell.

Az adatbiztonság elve megköveteli az adatokat megfelelő intézkedésekkel történő védelmét különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá az alkalmazott technika megváltozásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen.¹⁵¹

Az adatminőség elve az adatok pontosságát, teljességét és naprakészségét jelenti.¹⁵²

A nyíltság elve az adatkezelők megismerhetőségét biztosítja. Ennek legfontosabb garanciája a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH) által vezetett nyilvános *adatvédelmi nyilvántartás*. Nem tartozik ennek hatálya alá – többek között – az az adatkezelés, amely (1) az adatkezelővel munkaviszonyban, tagsági viszonyban, óvodai nevelésben való részvételre irányuló viszonyban vagy – a közüzemi szolgáltatók ügyfelei kivételével – ügyfélkapcsolatban álló személyek adataira vonatkozik, (2) az érintett anyagi és egyéb szociális támogatása céljából nyilvántartott személyes adatokra vonatkozik, (3) a hatósági eljárás által érintett személyeknek az eljárás lefolytatásával kapcsolatos személyes adataira vonatkozik.¹⁵³

A személyes részvétel elve az egyéni jogvédelem szempontjából roppant fontos, mivel az érintettet az adatkezelés során folyamatosan megilleti a tájékoztatáshoz való jog (ki, milyen adatokat tart nyilván róla), helyesbítéshez való jog (vö. adatminőség elve), a törléshez való jog (vö. önrendelkezés elve és célhoz kötöttség elve) és az adatkezelés elleni tiltakozás joga (vö. önrendelkezés elve).

Az, aki a személyes adatok védelméhez való jogának sérelmét észleli, fordulhat közvetlenül az adatkezelőhöz, a NAIH-hoz (amely hivatalból is eljárhat) és bírósághoz is.

11.5.3. A közérdekű adatok nyilvánossága

A közérdekű adatok nyilvánossága – a személyes adatok védelme mellett – szintén információs jognak minősül. Ugyan a hazai szabályozás párban kezeli e két alapjogot (például az Alaptörvény is ugyanazon cikkben említi ezeket, s szabályozásuk gerince is ugyanazon törvényben, az Infotv.-ben található), teljesen eltérő célból jöttek létre, s a szabályozási logikájuk is különböző.

A közérdekű adatok nyilvánossága a véleménynyilvánítás szabadságának alapja: csak akkor lehet a közügyekről vitatkozni, ha információval rendelkezem azokról.¹⁵⁴ Ennyiben

¹⁵⁰ Infotv. 4. §.

¹⁵¹ Infotv. 7. §.

¹⁵² Infotv. 4. § (4) bekezdés.

¹⁵³ Infotv. 65. §.

¹⁵⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

a demokrácia egyik biztosítékaként funkcionál az információszabadság: a hatalom társadalmi ellenőrizhetőségének fundamentuma.¹⁵⁵

Az Alaptörvény szűkszavúan fogalmaz az információszabadságról: „Mindenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”¹⁵⁶ A részletszabályokat az Infotv. tartalmazza.

Az információszabadság központi fogalma a *közérdekű adaté*: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.¹⁵⁷ Az Alaptörvény kiemeli „a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”¹⁵⁸ A közérdekű adatok mellett léteznek közérdekből nyilvános adatok is, amelyekre a közérdekű adatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. *Közérdekből nyilvános adat* a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.¹⁵⁹ Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.¹⁶⁰ A törvényi szabályoknak tehát egyensúlyozniuk kell a személyes adatok – az érintett magánszférájának – védelme és az állami szervek átlátható, transzparens működése között. Olyan megoldások tartoznak ide, mint a nyilvános vagyonyilatkozatok, vagy a közhitelű nyilvántartásokban szereplő adatok.¹⁶¹

Az információszabadság lényege, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.¹⁶² A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött

¹⁵⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

¹⁵⁶ Alaptörvény VI. cikk (2) bek.

¹⁵⁷ Infotv. 3. §.

¹⁵⁸ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.

¹⁵⁹ Infotv. 3. §.

¹⁶⁰ Infotv. 26. § (2)–(3) bek.

¹⁶¹ CSÖRGITS Lajos (2015): Információszabadság. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 235.

¹⁶² Infotv. 26. § (1) bek.

szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.¹⁶³

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok két módon ismerhetők meg: egyfelől az *elektronikus közzétételen*, másfelől *egyedi igénylésen* keresztül. Előbbi proaktív eszköz, amely az internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen hozzáférhetővé tételt jelent.

Az adatigénylés a jogosult aktivitását feltételezi: *közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be*. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban *15 napon belül tesz eleget*. Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni, ha az igénylő nem adja meg nevét, – nem természetes személy igénylő esetén – megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható. További lényeges korlát, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – *költségtérítést állapíthat meg*, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.¹⁶⁴ Amennyiben az adatszolgáltatási igényt az adatkezelő elutasítja, az igénylő a *NAIH-hoz, illetve bírósághoz* fordulhat.

A közérdekű adatok korlátai között meg kell említeni a minősített (köznapi néven a titkosított) adatokat, az üzleti titkokat (amelyek körébe a közpénzek felhasználása nem eshet), valamint a döntés megalapozását szolgáló adatokat. Ezeken kívül uniós jogi aktus is korlátozhatja közérdekű adat megismerését.¹⁶⁵

Önellenőrző kérdések

1. Határozza meg az alapjog fogalmát!
2. Milyen alapvető kötelezettségeket ismer? Milyen viszonyban állnak egymással az alapjogok és az alapvető kötelezettségek?
3. Milyen szempontok szerint csoportosíthatók az alapjogok?
4. Mi a különbség az első-, másod- és harmadgenerációs alapjogok közt? Mondjon példákat is az egyes csoportokba tartozó alapjogokra!
5. Mi a különbség a szabadságjogok és az államcélok közt? Mondjon példákat is az egyes csoportokba tartozó alapjogokra!
6. Milyen típusai vannak a kollektív jogoknak?

¹⁶³ Infotv. 32. §.

¹⁶⁴ Infotv. 29. §.

¹⁶⁵ CsÖRGITS Lajos (2015): Információsabadság. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 235–236.

7. Milyen elemei vannak az általános alapjogkorlátozási tesztnek?
8. Határozza meg (1) a jogegyenlőség, (2) a törvény előtti egyenlőség, (3) az esélyegyenlőség, és (4) az eredményekben való egyenlőség fogalmait!
9. Milyen feltételekkel biztosítható előnyben részesítés (megerősítő intézkedés)?
10. Milyen típusai vannak a hátrányos megkülönböztetésnek? Határozza meg ezek fogalmát is!
11. Milyen speciális alapjogkorlátozási tesztet kell alkalmazni a diszkrimináció tilalmával összefüggésben?
12. Milyen szervekhez fordulhat az, akit diszkrimináció ért?
13. Milyen alapjoggal mutat szoros kapcsolatot a személyes adatok védelméhez való jog?
14. Határozza meg a következő fogalmak jelentését: (1) érintett, (2) személyes adat, (3) különleges személyes adat, (4) adatkezelő, (5) adatkezelés!
15. Milyen alapelvei vannak a személyes adatok kezelésének? Melyik mit jelent?
16. Milyen alapjoggal van szoros kapcsolatban a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog?
17. Mit jelent a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat?
18. Milyen módon kell biztosítani a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét?
19. Hogyan lehet közérdekű adat megismerését igényelni?
20. Milyen korlátai vannak a közérdekű adatok megismerésének?

Irodalomjegyzék

- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BALLA Zsuzsanna – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt – TÉGLÁSI András (2013): Alapvető jogok és köteleességek. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 177–226.
- BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (2014): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
- BIHARI Mihály – POKOL Béla (1998): *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- CSERNY Ákos (2011): *A miniszteri felelősség*. Budapest, Complex Kiadó.
- CSÖRGITS Lajos (2015): Információszabadság. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 231–245.
- ERDŐS Csaba (2013): A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas. 16–22.
- FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kft.
- FÖLDI András – HAMZA Gábor (2003): *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- GÖNDÖR Éva (2005): A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 105–119.
- KÜPPER, Herbert (2009): A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I. *Jura*, 15. évf. 1. sz. 71–85.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk. (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris.
- HOLLÓ András szerk. (1995): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- HOFFMAN István – NAGY Marianna szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- KOVÁCS Krisztina (2003): A hátrányos megkülönböztetés tilalma. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila szerk.: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris. 363–421.
- KUKORELLI István (1995): *Az alkotmányozás évtizedei*. Budapest, Korona Kiadó.
- KUKORELLI István szerk. (2007): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- MOÓR Gyula (1994): *Jogfilozófia*. Budapest, Püski Kiadó.
- NAGY CSONGOR István – PAPP Imre – SEPSI Tibor szerk. (2003): *Parlamentek Európában*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- NAGY Klára (2015): Az információs önrendelkezési jog. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 209–230.
- PACZOLAY Péter (1995): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, Szent István Társulat.
- PETRETEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.

- PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- POKOL Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Korona Kiadó.
- SAMU Mihály – SZILÁGYI Péter (1998): *Jogbölcsélet*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- SMUK Péter (2015): Alapjogi dogmatika. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas. 48–67.
- SOLTÉSZ István szerk. (2010): *Az Országgyűlés*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog: fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatástudományi Kar. 77–94.
- TAKÁCS Imre (2007): Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó. 19–34.
- TÉGLÁSI András (2013): Az alkotmány fogalmának, jelölésének és elfogadási módozatainak tipológiája. In CSERNY Ákos szerk.: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. 593.
- TÉGLÁSI András (2013): Az Alkotmánybíróság. In PATYI András – TÉGLÁSI András szerk.: *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó.
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- VÁCZI Péter (2014): Az alapvető jogok biztosa. In SMUK Péter szerk.: *Alkotmányjog III. Alapjogok*. Győr, Universitas.
- VARGA Csaba (2002): *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat.
- VISEGRÁDY Antal (2002): *Jog- és állambölcsélet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu
• 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu •
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő:
Fodor József Péter • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5877-91-9 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5877-92-6 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Dialog Campus

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE